

Tri Yuniningsih

# **KAJIAN BIROKRASI**



**DEPARTEMEN ADMINISTRASI PUBLIK  
FISIP UNDIP SEMARANG  
2019**

# **KAJIAN BIROKRASI**

**Tri Yuniningsih**

**ISBN:**

**Cetakan I : 2019**

**Diterbitkan Oleh:**

Departemen Administrasi Publik Press  
FISIP-UDIP

Jalan Prof. H. Soedarto, SH Tembalang, Semarang, Kode pos  
50275 Telp/Fax. (024) 746540, Email: departemenap@gmail.com

**Editor:**

Rizka Ciptaningsih

**Desain Sampul dan Tata Letak**

Solekhah

**Hak cipta dilindungi Undang – Undang**

**Dilarang mencetak dan menerbitkan sebagian atau seluruh isi  
buku ini dengan cara dan dalam bentuk apapun tanpa seijin  
penulis dan penerbit.**

## **Kata Pengantar**

Buku yang berjudul Kajian Birokrasi ini, merupakan hasil proses kegiatan belajar mengajar yang disertai dengan diskusi bersama mahasiswa dari Departemen Administrasi Publik Fisip Undip. Dalam setiap judul di buku ini, disajikan beberapa teori mengenai kajian birokrasi yang dipelajari dengan fakta dan studi kasus yang ditemukan dalam praktik kehidupan berbangsa dan bernegara. Isu – isu mengenai birokrasi hingga penerapan terkait etika administrasi publik dan netralitas birokrasi menjadi fokus bahasan utama dalam buku ini. Berbagai persoalan publik yang dihadapi secara langsung oleh masyarakat dan pemerintah. Oleh karena itu, kajian birokrasi dalam administrasi publik yang sifatnya multidimensional ini perlu diasah oleh para pemerhati ilmu-ilmu administrasi publik agar karya yang dihasilkan menjadi tepat sasaran. Salah satu wujudnya adalah ragam bahasan artikel yang ada pada buku ini.

Semoga buku ini bermanfaat bagi pembaca khususnya yang memiliki minat studi tentang kajian birokrasi dan menjadi batu loncatan bagi semua penulisnya untuk tidak berhenti berkarya dimanapun dan dalam bidang apapun.

Sejuknya Lembah Bukit Diponegoro,

Mei, 2019

Penyusun

Tri Yuniningsih

## DAFTAR ISI

Kata Pengantar .....	iii
Daftar Isi .....	iv
KONSEP ADMINISTRASI PUBLIK.....	1
PERKEMBANGAN TEORI BIROKRASI .....	34
KONTEKS SEJARAH BIROKRASI PUBLIK INDONESIA .....	79
KINERJA BIROKRASI PUBLIK DALAM KAJIAN BIROKRASI PUBLIK.....	97
DETERMINAN KINERJA PELAYANAN PUBLIK .....	112
BUDAYA BIROKRASI PUBLIK .....	139
BIROKRASI PEMERINTAH SIPIL .....	154
TRANSFORMASI BIROKRASI .....	173
REFORMASI BIROKRASI Bag.1 .....	190
REFORMASI BIROKRASI Bag.2.....	206
MOZAIK PERMASALAHAN BIROKRASI PUBLIK 1 .....	223
MOZAIK PERMASALAHAN BIROKRASI PUBLIK 2 .....	251
PATOLOGI BIROKRASI .....	272
ETIKA BIROKRASI PUBLIK DAN NETRALITAS BIROKRASI ..	305
STUDI PERBANDINGAN BIROKRASI PUBLIK.....	331
BIROKRASI KLASIK DAN PERDEBATAN KONSEP .....	348



# KONSEP ADMINISTRASI PUBLIK

## A. PENDAHULUAN

Konsep administrasi publik di Indonesia pada dasarnya bukan konsep yang baru, karena konsep administrasi publik tersebut sudah ada sejak dari dulu, hanya para pakar mengganti istilah administrasi negara menjadi administrasi publik. Peran administrasi publik dalam suatu negara sangat vital. Administrasi publik merupakan pelayanan yang semula diadakan untuk melayani masyarakat umum. Tetapi kemudian berbalik menjadi pelayanan terhadap negara, kendati negara sebenarnya diadakan untuk kepentingan orang banyak. Memang publik dapat diartikan sebagai negara di satu sisi kepentingan, tetapi di sisi lain harus diartikan sebagai kepentingan masyarakat umum yang dilayani pemerintah, sepanjang sesuai dengan kaidah moral dan agama.

Administrasi Publik adalah suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah, pengarahan kecakapan, dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang. Administrasi publik dimaksudkan untuk lebih memahami hubungan pemerintah dengan publik serta meningkatkan responsibilitas kebijakan terhadap berbagai kebutuhan publik dan juga melembagakan praktik-praktik manajerial agar terbiasa melaksanakan suatu kegiatan dengan efektif, efisien dan rasional.

Dapat dipahami bahwa yang menjadi bahan baku administrasi ialah “manusia” karena manusia merupakan sumber adanya administrasi. Oleh karena itu, tujuan administrasi ialah semata-mata untuk kepentingan manusia, khususnya keberadaannya sebagai makhluk sosial yang bermasyarakat. Konsekuensinya ialah

administrasi bertanggung jawab terhadap kelangsungan organisasi dengan segala kegiatan mula merencanakan sampai pada evaluasi demi tujuan yang telah ditentukan sebelumnya secara efisien dan efektif.

## **B. ISU PEMBANGUNAN**

Dalam mengejar ketinggalan dan memperbaiki keadaan, negara-negara berkembang berusaha meningkatkan proses produksi barang dan jasa dalam berbagai kegiatan ekonomi masyarakat. Untuk itu ada dua konsep yang saling berbeda argumentasi dan justifikasinya, yaitu konsep “Pertumbuhan Berimbang” dan konsep “Pertumbuhan Tidak Berimbang”.

Konsep *Pertumbuhan Berimbang* bermaksud mengembangkan semua sektor dalam arti pemerataan penyelenggaraan pembangunan itu sendiri. Sebagaimana kita ketahui, negara-negara berkembang pada hampir semua segi mengalami keterbelakangan mulai dari ketidakberdayaan modal, upah, dan penggajian yang rendah, tidak adanya jumlah cukup tenaga kerja yang potensial, pendapatan yang rendah, sehingga mengakibatkan saving rendah pula, investasi rendah, produksi rendah, dan begitu seterusnya, berulang seperti lingkaran setan.

Untuk mengatasi hal ini, *Paul Rosenstein Rodan* dan *Rognar Nurkse* mengurangi strategi pertumbuhan berimbang yang intinya adalah berupa upaya minimal yang kritis untuk memecahkan mata rantai keterbelakangan ini melalui sejumlah investasi yang dilaksanakan secara simultan. Karena upaya pembangunan yang sifatnya inkremental dan gradualistis ini tidak hanya dapat memecahkan salah satu mata rantai kemiskinan saja.

Jadi untuk mematahkan lingkaran tersebut maka kedua tokoh tersebut di atas menciptakan strategi *Big Push*, yaitu dorongan banting stir besar-besaran dalam pertumbuhan ekonomi. Pola produksi dalam ekonomi harus sedikit berubah yang sesuai dengan permintaan pasar serta mengantisipasi kebutuhan masyarakat.

Konsep Pertumbuhan *Tidak Berimbang* adalah usaha menyeleksi sektor yang akan ditumbuhkembangkan dalam pembangunan ekonomi. *A Hirschman* melihat bahwa karena sumber daya harus berbeda-beda pada masing-masing sektor, maka ketidaktepatan keputusan penentuan investasi, ditambah lagi dengan keadaan infrastruktur ekonomi yang belum membaik, menyebabkan para investor tidak berkenan menanamkan modalnya.

Karena itu investasi harus dipaksakan serta di seleksi keberadaannya disamping penyediaan infrastruktur ekonomi yang sudah harus siap pakai. Selanjutnya agar pihak swasta tertarik untuk menginvestasikan modalnya pada infrastruktur ekonomi tersebut, maka pemerintah harus mampu melindungi dan menjamin keberadaan tarif dengan pajak yang harus rendah, subsidi harus ada, serta kemudahan-kemudahan lainnya.

Jadi investasi juga harus dipilih secara selektif serta teknologi yang digunakan harus disesuaikan, dan barang modal harus dijamin perawatannya. Dengan begitu dalam memilih investasi harus padat tenaga kerja yang potensial, inflasi harus ditekan serta tabungan di dorong supaya investasi itu sendiri lebih menguntungkan.

Bila ingin menganalisis situasi di Indonesia, apakah hal tersebut cukup applicable untuk diselenggarakan atau tidak, maka kita harus memperhatikan banyak segi. Pertama, Indonesia terdiri dari beraneka ragam suku bangsa, bahasa daerah, adat istiadat,



pulau, agama, kebutuhan yang heterogen, sehingga untuk mengantisipasi keresahan dicegah mengungkit yang namanya SARA (Suku, Agama, Ras, dan Antargolongan). Dari persoalan ini muncul dilematis, andaikata kita melaksanakan pertumbuhan berimbang dalam arti semua sektor diselenggarakan, maka sebagaimana yang telah diuraikan di awal, persoalannya mungkin hasil yang akan dicapai lambat karena begitu luasnya apa yang akan dikerjakan. Ini terlihat dari begitu banyaknya lembaga departemen dan nondepartemen yang dibentuk dari kabinet ke kabinet berikutnya. Namun apabila kita melaksanakan pertumbuhan tidak berimbang, walaupun kecepatan pencapaian hasil cenderung lebih maju, namun berapa banyak pihak yang multi dimensional kompleksitasnya menunggu dengan resah. Inilah yang selama ini dituding sebagai kesenjangan pembangunan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, kendati pada tahun-tahun lima puluhan kita saksikan sendiri gerakan separatisme berangkat sedikit banyaknya dari persoalan ini. Itu pulalah sebabnya antar pembangunan ekonomi dan pembangunan politik bertolak belakang di negara-negara berkembang.

Pada pakar ekonomi memang cenderung dinilai terlalu sentralistik oleh para politisi, karena kajian mereka yang efisiensi dan efektifitas. Kendati sebaliknya, para politisi dinilai memperlambat lajunya pertumbuhan dan pembangunan ekonomi karena kajian mereka yang *responsiveness*. Karena itu antara kedua kutub ini hendaknya perlu diseimbangkan, terutama di negara-negara berkembang.

Jadi dalam setiap sistem perekonomian, dan pemerintahan, suatu bangsa harus ada semacam harmoni antara cara orang memperoleh kekayaan dengan cara mereka memerintah dirinya sendiri. Jika sistem politik dan ekonomi saling bertentangan, maka

yang satu akhirnya akan melecehkan yang lain. Hal ini dapat kita lihat di Indonesia pada tahun 50-an, dalam rangka pembangunan politik maka partai-partai dibiarkan berkembang dengan harapan setiap aspirasi rakyat terangkat ke permukaan.

Tetapi kemudian untuk memacu lajunya pembangunan maka politik di ambangkan, keterbukaan belum sebagaimana yang diharapkan, parlemen tidak banyak bicara, bahkan kasus Marsinah dan Kedungombo menjadi isu yang belum tuntas hingga kini.

Keseimbangan politik dan ekonomi sangat diperlukan dalam negara berkembang.

EKONOMI	POLITIK
Pembangunan ekonomi	Pembangunan politik
Nasionalisme	Demokrasi dan kebebasan
Zakelijk hukum	Hak asasi berlebihan
Kekuasaan	Pelayanan
Disiplin	Kebijaksanaan
Efectiveness	Responsiveness
Sentralisasi	Desentralisasi
Sosialisme	Liberalisme
Komunisme	Kapitalisme

*Sumber: Inu Kencana Syafii dalam buku yang berjudul Ilmu Administrasi Publik*

Untuk membedakan pembangunan dengan pertumbuhan adalah dengan melihat bahwa *pertumbuhan* ekonomi berfokus pada proses peningkatan produksi barang dan jasa dalam kegiatan ekonomi masyarakat, sedangkan *pembangunan* ekonomi mengandung arti yang lebih luas dan mencakup perubahan pada tata susunan ekonomi masyarakat secara menyeluruh.

Namun bersamaan dengan usaha tersebut, pembangunan ekonomi relatif cenderung terabaikan. Puncaknya kita lihat, bangsa

Indonesia dikumandangkan untuk makan bulgur dipertengahan tahun 60-an. Itulah sebabnya pada awal tahun 60-an tersebut digelar sebagai tahun menyerempet-nyerempet bahaya (*viveri veri coloso*). Untuk mengantisipasi keadaan demikian yang mulai dirasakan oleh para pemimpin bangsa ini ketika itu, dimulailah era demokrasi terpimpin yang diawali dengan kembalinya memakai Undang-Undang Dasar 1945 melalui dekrit presiden. Konstitusi ini memang memperlihatkan kuatnya kekuasaan eksekutif yang memungkinkan dimulainya era Demokrasi Terpimpin.

Sebaliknya sejak tahun 70-an, walaupun masih dalam usaha meningkatkan pemerataan dan mengentaskan kemiskinan sampai saat ini, pembangunan ekonomi tampak mencuat, mulai dari penghasilan pangan dan berbagai keberhasilan pembangunan fisik. Namun demikian pembangunan politik relatif cenderung terabaikan. Politik mengambang misalnya, tampak dengan tidak adanya perwakilan (komisariat) partai politik untuk desa. Hal ini karena dikhawatirkan masyarakat desa lebih rendah kesadaran politik dan pengetahuan politiknya.

Jadi dalam pembangunan ekonomi dan pembangunan politik, juga perlu diseimbangkan, perimbangan ini terlihat dalam penguraian sila-sila Pancasila. Sila keempat ditunjukan untuk pembangunan di bidang politik, sedangkan sila kelima ditunjukan untuk pembangunan di bidang ekonomi.

Dengan kata lain harus diseimbangkan antara *responsiveness* dan *effectiveness*. *Responsiveness* yaitu perhatian utama ditujukan terhadap tanggapan-tanggapan masyarakat. Hal ini sejalan dengan pemberian pendemokrasian di daerah, yaitu berupa desentralisasi dan pemberian otonomi daerah yang nyata, dinamis, dan bertanggung jawab. Sedangkan di pihak lain harus pula diseimbangkan dengan *effectiveness*, yaitu perhatian utama

ditujukan terhadap pencapaian apa yang dikehendaki saja, demi suatu tujuan politik atau ekonomi tertentu. Hal ini sejalan dengan usaha menciptakan persatuan dan kesatuan bangsa melalui asas sentralisasi.

Administrasi publik meliputi implementasi kebijaksanaan pemerintah yang telah diterapkan oleh badan-badan perwakilan politik.<sup>1</sup> Sedangkan administrasi pembangunan adalah proses pengiringan suatu organisasi untuk mencapai prestasi puncak suatu tujuan pembangunan, ini merupakan pelaksanaan dan wadah administrasi dalam mengintegrasikan kemudahan mencapai objek pembangunana.<sup>2</sup>

Dapat dibedakan antara administrasi publik dengan administrasi pembangunan. Perhatian utama administrasi publik pada negara-negara maju sedangkan administrasi pembangunan pada negara-negara berkembang. Administrasi publik berorientasi pada masa sekarang ini sedangkan administrasi pembangunan pada masa depan. Penekanan tugas administrasi publik pada tugas rutin sedangkan administrasi pembangunan pada tugas pembangunannya itu sendiri. Bagi administrasi publik pemerintah sebagai pelaksana, sedangkan bagi administrasi pembangunan selain sebagai penyelenggara pemerintah juga harus mampu sebagai penggerak perubahan yang sekaligus dapat menemukan berbagai terobosan setiap kendala yang dihadapi. Administrasi publik melakukan pendekatan legalitas yang berorientasi pada hukum dan peraturan, sedangkan administrasi pembangunan pada pendekatan lingkungan yang mesti peduli pada situasi dan kondisi ruang dan waktu.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> John M. Pfifner dan Robert Presthus

<sup>2</sup> Edward Weidner

<sup>3</sup> modifikasi dari Bintoro Tjokroamidjojo

Beberapa dasawarsa terakhir ini terutama sejak usainya Perang Dunia Kedua, banyak diantara negara-negara yang sedang berkembang tengah berusaha untuk mencapai tujuan nasionalnya, baik dengan kekuatan sendiri maupun dengan bantuan dari negara-negara maju atau negara-negara bekas penjajahannya. Dalam proses pembangunan nasional untuk mewujudkan tujuan nasional dari masing-masing negara tersebut, banyak diantara negara-negara yang sedang berkembang tersebut berhasil merealisasikan tujuan nasionalnya. Akan tetapi banyak pula yang mengalami kegoncangan-kegoncangan di bidang politik, ekonomi, sosial budaya, dan keamanan.

Kemudian disadari bahwa kegoncangan-kegoncangan tersebut terjadi sebagai akibat dari administrasi publik pada negara-negara yang sedang berkembang tersebut, belum ditandai oleh imajinasi dan adaptabilitas terhadap proses pembangunan yang tengah dilaksanakan. Pada saat itulah diperlukan munculnya konsep tentang administrasi pembangunan. Ilmu Administrasi Publik.<sup>4</sup>

### **C. BIROKRASI PUBLIK**

Dalam kehidupan sehari-hari istilah Birokrasi dimaknai sebagai berikut (Albrow dalam Zauhar, 1996):

1. Birokrasi sebagai Organisasi Rasional

Dalam pengertian ini birokrasi dimaknai sebagai suatu organisasi yang rasional dalam melaksanakan setiap aktivitasnya. Setiap tindakan birokrasi hendaknya mengacu pada pertimbangan-pertimbangan rasional.

2. Birokrasi sebagai Aturan yang dijalankan oleh para pejabat

---

<sup>4</sup> *Inu Kencana Syafie, 2006*

Birokrasi merupakan seperangkat aturan yang dijalankan oleh para pejabat dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat. Aturan-aturan itu dibuat guna mempermudah proses pelayanan publik.

3. Birokrasi sebagai Pemborosan yang dilakukan oleh organisasi. Pemborosan yang dimaksudkan adalah pemborosan dalam segi waktu, tenaga, finansial maupun sumber daya lainnya. Seringkali niat baik birokrasi untuk memberikan layanan yang efisien justru berbalik menjadi layanan yang tidak efisien dan mengecewakan masyarakat.

4. Birokrasi sebagai Administrasi Publik.

Birokrasi dalam hal ini disama artikan dengan administrasi publik. Administrasi Publik adalah proses pengelolaan sumber daya publik untuk dimanfaatkan bagi kepentingan masyarakat. Birokrasi adalah unsur pelaksana dari administrasi publik agar tujuan pelayanan kepada masyarakat tercapai secara efektif, efisien dan rasional.

5. Birokrasi sebagai Administrasi yang dilaksanakan oleh para pegawai.

Dalam hal ini pemahaman terhadap makna birokrasi hampir sama dengan birokrasi sebagai administrasi publik.

6. Birokrasi sebagai Organisasi.

Organisasi yang dimaksudkan adalah organisasi memiliki struktur dan aturan-aturan yang jelas dan formal. Organisasi sebagai sistem kerjasama berarti: (a) sistem mengenai pekerjaan-pekerjaan yang dirumuskan secara baik, dimana masing-masing mengandung wewenang, tugas dan tanggung jawab yang memungkinkan setiap orang dapat bekerjasama secara efektif; (b) sistem penugasan pekerjaan kepada orang-orang berdasarkan kekhususan bidang kerja masing-masing; (c) sistem yang terencana dari suatu bentuk

kerjasama yang memberikan peran tertentu untuk dilaksanakan kepada anggotanya.

7. Birokrasi merupakan ciri dari masyarakat modern.

Bagi masyarakat modern keberaturan merupakan sebuah kemestian. Keberaturan itu dapat dicapai jika dilaksanakan oleh suatu institusi formal yang dapat mengendalikan perilaku menyimpang masyarakat. Institusi formal itu adalah birokrasi.

Buku Weber berjudul *The Theory of Social and Economic Organization*<sup>5</sup> serta *Essay in Sociology*<sup>6</sup> menjadi kajian utama para ilmuwan di berbagai negara, tetapi yang paling utama dibahas adalah birokrasi, karena Weberlah orang pertama yang menyuguhkannya.

Bagi Weber, birokrasi adalah metode organisasi terbaik dengan spesialisasi tugas. Dalam bukunya *Wirtschaft und Gesellschaft*, Weber mengutarakan bahwa ada 3 tipologi birokrasi publik yaitu: legitimasi karismatik, legitimasi tradisional, dan legitimasi rasional. Sedangkan dalam bukunya *Essay in Sociology*, ia menulis bahwa kekuasaan adalah kesempatan seseorang untuk menyadarkan masyarakat akan kemauannya sendiri. Sekaligus menerapkan terhadap tindakan perlawanan dari orang-orang ataupun golongan tertentu.

Selama ini banyak pakar yang menulis dan meneliti tentang birokrasi (*bureaucracy*) yaitu, bahwa fungsi dari staf pegawai administrasi memiliki cara-cara yang lebih spesifik agar lebih efektif dan efisien, yaitu:

- Kerja yang ketat pada peraturan (rule)

---

<sup>5</sup> di terjemahkan Talcott Person dan A.R. Henderson

<sup>6</sup> diterjemahkan H.H Gerth dan C.W. Mills

- Tugas yang khusus (spesialisasi)
- Kaku dan sederhana (*zakelijk*)
- Penyelenggaraan yang resmi (formal)
- Pengaturan dari atas ke bawah (hierarki)
- Berdasarkan logika (rasional)
- Tersentralistis (otoritas)
- Taat dan patuh (*obedience*)
- Disiplin (*dicipline*)
- Terstruktur (sistematis)
- Tanpa pandang bulu (impersonal)

Ini adalah prinsip dasar dan karakteristik yang ideal dari birokrasi yang pertama kali ditulis Max Weber. Jadi kekuasaan dipegang oleh orang-orang yang berada di belakang meja karena diatur secara legal dan formal oleh para birokrat. Namun demikian diharapkan penanggungjawabnya jelas karena setiap jabatan diurus oleh orang (petugas) khusus.

Birokrasi hanya dapat berlaku dalam organisasi besar seperti organisasi pemerintahan, karena pada suatu organisasi yang kecil diperlukan hubungan informal, sedangkan birokrasi ditata secara formal untuk melahirkan tindakan rasional dalam organisasi.

Bagi negara-negara yang perkembangannya lambat, kesukuan masih dipertahankan, percaya kepada hal-hal mistik seperti dukun dan santet, keberadaan birokrasi tentu masih sangat diperlukan. Tetapi bagi negara-negara yang kehidupannya sudah moderat, kesadaran lingkungan tinggi serta membutuhkan pendemokrasian lebih mapan menginginkan balance berupa kelonggaran birokrasi.

Para pakar birokrasi bermula merumuskan pendapatnya karena melihat masih banyak organisasi yang bekerja secara



sembrono, tanpa pembagian tugas, tidak ada aturan hukum, terlalu pandang bulu memilih personalia, nepotisme, tradisional, primordial, tidak logis mengambil keputusan, kurang bertanggung jawab, bebas dan kurang disiplin, serta tidak sistematis dalam perumusan kebijakan.

Tetapi kemudian pada masing-masing organisasi yang mencoba menjalankan, dimodifikasi oleh budaya dan kebiasaan setempat. Bentuk paling ekstrem dari birokrasi tersebut sudah barang tentu kekakuan sentralistik, para tenaga kerja diperlukan sebagai robot yang terikat pada aturan ruang dan waktu, sedangkan para pemikir di tingkat atas melulu hanya mengandalkan logika tanpa perasaan, kendati antara logika, etika, dan estetika seharusnya saling berdialektika.

Karena itu diperlukan keseimbangan birokrasi itu sendiri. Maksudnya, birokrasi tersebut diselenggarakan dengan tetap memperhatikan ketentuan sebagai berikut:

- Tugas yang satu dengan lainnya dapat dikoordinasikan
- Terkadang perlu kebijaksanaan di luar peraturan yang telah berjalan
- Adanya kiat (semi cara) menyelenggarakan sesuatu yang mungkin berkonotasi rasa yang irrasional
- Wewenang bawahan untuk memberi saran yang produktif
- Pembagian tugas lebih desentralisasi demokratis

*Warenn G. Bennis* adalah salah seorang pakar yang menghendaki kebijaksanaan pengendalian birokrasi tersebut.

Struktur birokrasi organisasi juga merupakan variabel yang cukup penting. Konsep struktur mengacu pada cara bagaimana departemen atau unit diatur dalam suatu sistem, menggambarkan keterkaitan antara bagian-bagian dan cara pengaturan posisi di

dalam sistem. Dengan demikian manajemen menentukan struktur dengan mengikuti unit-unit atau departemen secara bersama-sama berdasarkan garis kewenangan, tanggung jawab, komunikasi dan kontrol.

Gordon dalam Ambar Teguh, (2003:47). Ada tiga bentuk struktur organisasi yang cukup populer dan selama ini dipergunakan dalam organisasi publik yaitu: lini, lini dan staf, dan matriks. Bentuk ini adalah merupakan struktur yang paling simpel dan sederhana. Bentuk ini ditandai dengan garis hubungan yang bersifat vertikal antar setiap tingkatan organisasi.

Pemilihan struktur birokrasi sebaiknya berorientasi pada kebutuhan birokrasi publik yaitu berpedoman pada visi, misi, sasaran, tujuan serta fungsi dan tugas yang dilaksanakan dalam konteks terciptanya birokrasi yang efektif dan efisien. Penempatan seseorang dalam struktur birokrasi harus di dasarkan pada profesionalisme bukan didasarkan pada pertimbangan lain.

#### **D. KEBIJAKAN PUBLIK**

- Definisi Kebijakan dan Kebijaksanaan

Kebijakan merupakan suatu rangkaian alternatif yang siap dipilih berdasarkan prinsip-prinsip tertentu. Sedangkan kebijaksanaan berkenaan dengan suatu keputusan yang memperbolehkan sesuatu yang sebenarnya dilarang berdasarkan alasan-alasan tertentu seperti pertimbangan kemanusiaan, keadaan gawat dan lain-lain.

Kebijakan merupakan suatu hasil analisis yang mendalam terhadap berbagai alternatif yang bermuara kepada keputusan tentang alternatif terbaik. Sedangkan kebijaksanaan selalu mengandung makna melanggar segala sesuatu yang pernah

ditetapkan karena alasan tertentu. Kebijaksanaan merupakan pengejawantahan aturan yang sudah ditetapkan sesuai situasi dan kondisi setempat oleh person pejabat yang berwenang. Dengan perbedaan definisi diatas, maka seharusnya dalam pengimplementasiannya juga ahrus berbeda.

- Definisi Kebijakan Publik

Istilah kebijakan diterjemahkan dari bahasa Inggris yaitu *policy*. Kebijakan atau *policy* digunakan untuk menunjukkan perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Dalam arti yang luas *policy* mempunyai dua aspek pokok. Pertama, *policy* merupakan praktika sosial, ia bukan *event* yang tunggal atau terisolir. Dengan demikian sesuatu yang dihasilkan pemerintah berasal dari segala kejadian dalam masyarakat. Kedua, *policy* merupakan dorongan atau *incentive* bagi pihak-pihak yang sudah bersepakat menentukan tujuan bersama tersebut untuk bersama-sama bekerja secara rasional. Maka dari dua aspek tersebut dapat disimpulkan bahwa *policy* disatu pihak dapat berbentuk suatu usaha yang kompleks dari masyarakat untuk kepentingan masyarakat, di lain pihak *policy* merupakan suatu teknik atau cara untuk mengatasi konflik dan menimbulkan insentif.

Berikut ini beberapa definisi tentang kebijakan publik :

**Chandler dan Plano** ( 1988:107 ) Kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka

dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas. Pengertian kebijakan publik menurut Chandler dan Plano dapat diklasifikasikan kebijakan sebagai intervensi pemerintah. Dalam hal ini pemerintah mendayagunakan berbagai instrumen yang dimiliki untuk mengatasi persoalan publik.

**Thomas R. Dye** ( 1981 ) Kebijakan publik dikatakan sebagai apa yang tidak dilakukan maupun apa yang dilakukan oleh pemerintah. Pokok kajian dari hal ini adalah negara. Pengertian ini selanjutnya dikembangkan dan diperbaharui oleh para ilmuwan yang berkecimpung dalam ilmu kebijakan publik. Definisi kebijakan publik menurut Thomas R. Dye ini dapat diklasifikasikan sebagai keputusan ( *decision making* ), dimana pemerintah mempunyai wewenang untuk menggunakan keputusan otoritatif, termasuk keputusan untuk membiarkan sesuatu terjadi, demi teratasinya suatu permasalahan

**Anderson** ( 1975 ) Kebijakan publik adalah sebagai kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badanbadan dan pejabat-pejabat pemerintah, dimana implikasi dari kebijakan tersebut adalah :

1. Kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan  
tindakan yang berorientasi pada tujuan.
2. Kebijakan publik berisi tindakan-tindakan pemerintah.
3. Kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah jadi bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan untuk dilakukan.
4. Kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.

5. Kebijakan pemerintah setidaknya-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat mengikat dan memaksa.

Definisi kebijakan publik menurut Anderson dapat diklasifikasikan sebagai proses management, dimana didalamnya terdapat fase serangkaian kerja pejabat publik ketika pemerintah benar-benar berindak untuk menyelesaikan persoalan di masyarakat. Definisi ini juga dapat diklasifikasikan sebagai decision making ketika kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif ( tindakan pemerintah mengenai segal sesuatu masalah) atau negatif ( keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu ).

Pendapat ahli yang menyamakan kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan pemerintah. Semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik. Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai decision making dimana tindakan-tindakan pemerintah diartikan sebagai suatu kebijakan.

- Jenis-Jenis Kebijakan Publik

Menurut Nugroho (2006:31), kebijakan publik dibagi menjadi 3 kelompok yaitu :

1. Kebijakan yang bersifat **makro**, yaitu kebijakan atau peraturan yang bersifat umum.
2. Kebijakan yang bersifat **meso**, yaitu kebijakan yang bersifat menengah atau memperjelas pelaksanaan, seperti kebijakan Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Peraturan Walikota.
3. Kebijakan yang bersifat **mikro**, yaitu kebijakan yang bersifat mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan diatasnya , seperti kebijakan yang dikeluarkan oleh aparat publik dibawah Menteri, Gubernur, Bupati dan Walikota

Sedangkan menurut James Anderson sebagaimana dikutip Suharno (2010: 24-25) menyampaikan kategori kebijakan publik sebagai berikut:

a. Kebijakan substantif versus kebijakan prosedural Kebijakan substantif yaitu kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat dijalankan.

b. Kebijakan distributif versus kebijakan *regulatori* versus kebijakan redistributif Kebijakan distributif menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau individu. Kebijakan regulatori merupakan kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Sedangkan, kebijakan redistributif merupakan kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, kepemilikan atau hak-hak diantara berbagai kelompok dalam masyarakat.

c. Kebijakan material versus kebijakan simbolik Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya komplet pada kelompok sasaran. Sedangkan, kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran

d. Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (public goods) dan barang privat (privat goods) Kebijakan public goods adalah kebijakan yang mengatur pemberian barang atau pelayanan publik. Sedangkan, kebijakan privat goods adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

William N. Dunn (2000: 21) membedakan tipe-tipe kebijakan menjadi lima bagian, yaitu:

a. Masalah kebijakan (policy public)

Adalah nilai, kebutuhan dan kesempatan yang belum terpuaskan, tetapi dapat diidentifikasi dan dicapai melalui tindakan public. Pengetahuan apa yang hendak dipecahkan membutuhkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang mendahului adanya problem maupun informasi mengenai nilai yang pencapaiannya menuntut pemecahan masalah.

b. Alternative kebijakan (policy alternatives)

Yaitu arah tindakan yang secara potensial tersedia yang dapat member sumbangan kepada pencapaian nilai dan pemecahan masalah kebijakan. Informasi mengenai kondisi yang menimbulkan masalah pada dasarnya juga mengandung identifikasi terhadap kemungkinan pemecahannya.

c. Tindakan kebijakan (policy actions)

Adalah suatu gerakan atau serangkaian gerakan sesuai dengan alternatif kebijakan yang dipilih, yang dilakukan untuk mencapai tujuan bernilai.

d. Hasil kebijakan (policy outcomes)

Adalah akibat-akibat yang terjadi dari serangkaian tindakan kebijakan yang telah dilaksanakan. Hasil dari setiap tindakan tidak sepenuhnya stabil atau diketahui sebelum tindakan dilakukan, juga tidak semua dari hasil tersebut terjadi seperti yang diharapkan atau dapat diduga sebelumnya.

e. Hasil guna kebijakan

Adalah tingkat seberapa jauh hasil kebijakan memberi sumbangan pada pencapaian nilai. Pada kenyataannya jarang ada problem yang dapat dipecahkan secara tuntas, umumnya pemecahan terhadap suatu problem dapat menumbuhkan problem sehingga perlu pemecahan kembali atau perumusan kembali.

Jika dilihat secara tradisional para ilmuwan politik umumnya membagi:

- 1) kebijakan substantif (misalnya kebijakan perburuhan, kesejahteraan sosial, hak-hak sipil, masalah luar negeri);
- 2) kelembagaan (misalnya: kebijakan legislatif, kebijakan eksekutif, kebijakan yudikatif, kebijakan departemen);
- 3) kebijakan menurut kurun waktu tertentu (misalnya kebijakan masa reformasi, kebijakan masa orde baru)

- Model-Model Kebijakan Publik

Dunn (1999:232-233) mengemukakan bahwa model kebijakan adalah representasi sederhana mengenai aspek-aspek yang terpilih dari kondisi masalah yang disusun untuk tujuan tertentu. Menurut Dunn (1999:234-241) model-model kebijakan publik adalah sebagai berikut :

1. Model Deskriptif : Tujuannya adalah menjelaskan dan/atau memprediksikan sebab dan konsekuensi dari pilihan-pilihan kebijakan. Model ini digunakan untuk memantau hasil dari aksi-aksi kebijakan.
2. Model Normatif : Tujuan model ini bukan hanya untuk menjelaskan dan memprediksi, tetapi juga memberikan dalil dan rekomendasi untuk mengoptimalkan pencapaian beberapa utilitas(nilai).
3. Model Verbal : Penggunaan model verbal bersandar pada penilaian nalar untuk membuat prediksi dan menawarkan rekomendasi. Penilaian nalar mengharamkan kebijakan, bukan dalam bentuk nilai-nilai antik pasti.
4. Model Simbolis : Model ini menggunakan simbol-simbol matematis untuk menerangkan hubungan diantara



variabel-variabel kunci yang dipercaya merupakan ciri suatu masalah.

5. Model Prosedural : Model ini menampilkan hubungan yang dinamis diantara variabel-variabel yang diyakini menjadi ciri suatu masalah kebijakan. Prediksi dan solusi optimal diperoleh dengan menyimulasikan dan meneliti seperangkat hubungan yang mungkin.
6. Model Pengganti dan perspektif : Model pengganti diasumsikan sebagai pengganti dari masalah-masalah substantif, yang dimulai dari asumsi bahwa masalah formal adalah representasi yang sah dari masalah substantif. Model ini digunakan untuk merumuskan masalah substantif, yang didasarkan pada asumsi bahwa masalah formal tidak pernah sepenuhnya mewakili secara sah masalah substantif.

Berdasarkan uraian diatas , dapat disimpulkan bahwa model-model kebijakan adalah penyederhanaan representasi aspek-aspek kondisi masalah yang terpilih. Penggunaannya bukan masalah pilihan , melainkan secara selektif menyederhanakan situasi dan kondisi masalah. Model tidak dapat membedakan antara pertanyaan yang penting dan tidak penting, juga tidak dapat menjelaskan, memprediksi, mengevaluasi atau membuat rekomendasi karena penilaian berada di luar model dan bukan bagiannya.

- Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik kedalam beberapa tahap. Tujuan

pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan publik. Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap ini dengan urutan yang berbeda. Tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn sebagaimana dikutip Budi Winarno (2007: 32-34) adalah sebagai berikut :

a) Tahap penyusunan agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini mungkin suatu masalah tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

b) Tahap formulasi kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (policy alternatives/policy options) yang ada. Dalam perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Dalam tahap ini masing-masing actor akan bersaing dan berusaha untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

c) Tahap adopsi kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari

mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau putusan pengadilan.

d) Tahap implementasi kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (implementors), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

e) Tahap evaluasi kebijakan

Dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum.

## **E. PELAYANAN PUBLIK**

- Konsep pelayanan publik

Pelayanan Publik merupakan segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di daerah dan di lingkungan BUMN atau BUMD, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat

maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan per UU an. Menurut KEPMEN PAN NO. 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Pelayanan Publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan public sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyelenggara pelayanan publik adalah pemerintah.

Dalam konsep *Reinventing Government* oleh Osborne dan Gaebler, terdapat sepuluh prinsip mewirausahakan birokrasi untuk upaya peningkatan pelayanan publik adalah sebagai berikut:

a. **Prinsip Pertama: Pemerintah yang katalis (*Catalytic Government*).**

Konsep yang pertama ini maksudnya ialah mengarahkan ketimbang mengayuh (*steering rather than rowing*). Harus ada pemilah antara yang mengatur dan yang melaksanakan. Pemerintah harus tegas membedakan antara siapa pemerintah yang semestinya mengarahkan dan siapa yang semestinya melaksanakan. Dengan kata lain, pemerintah harus lebih fokus terhadap pengarahannya. Tidak mungkin pemerintah mengawasi atau mengayuh secara langsung proses pelayanan publik. Dengan demikian konsep di atas guna untuk memisahkan dengan tegas bahwa seharusnya pemerintah bisa fokus untuk menjadi pemikir dan pengarah. Sedangkan yang melaksanakannya diserahkan kepada yang paling bawah atau bisa juga diserahkan kepada pihak swasta. Contohnya ialah privatisasi dan lain sebagainya.

b. **Prinsip kedua: Pemerintah milik rakyat (*Community Government*).**

Prinsip ini maksudnya ialah memberdayakan atau memberi wewenang ketimbang melayani (*Empowering rather than serving*). Dalam hal ini pemerintah diharapkan mampu memberdayakan rakyatnya. Dengan kata lain, pemerintah juga bisa memberikan wewenang kepada masyarakat. Guna menjamin terselenggaranya pelayanan yang efisien dan efektif; serta produk pemerintah bisa mencoba mengalihkan pemilikannya ke masyarakat. Akhirnya, pelayanan tersebut bergeser ke pemberdayaan masyarakat dari suatu komunitas. Sehingga ada kemungkinan besar kelak bisa mengurangi ketergantungan masyarakat terhadap pemerintah. Lalu terciptalah masyarakat yang handal dengan kreasinya dan menjadi lebih mandiri.

c. **Prinsip ketiga: Pemerintah yang kompetitif (*Competitive Government*).**

Pemerintah yang kompetitif dengan cara menyuntikkan persaingan dalam pemberian pelayanan (*Injecting Competition into service Delivery*). Suatu pelayanan yang kompetitif dianggap suatu hal yang sehat. Berbeda dengan cara monopoli, bila dibiarkan akan timbul kembali ketergantungan pada satu pemilik. Pemerintah yang kompetitif disini lebih diartikan pemerintah wirausaha yang mampu bersaing dengan organisasi bisnis. Sehingga semuanya dapat mengembangkan kreativitas inovasi yang sangat menguntungkan bagi Negara dan masyarakatnya. Dengan pemberian penghargaan dan pembiayaan kepada suatu lembaga-lembaga pemerintah yang berhasil maju di suatu wilayah akan sangat diperhatikan oleh masyarakatnya. Di sanalah letak kompetisi yang akan

mebuat masyarakat dan pemerintahnya semangat seperti layaknya dalam sebuah perlombaan.

d. **Prinsip keempat: Pemerintah yang digerakkan misi (*Mission Driven Government*).**

Dalam prinsip ini diharapkan pemerintah bisa mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan (*Transforming Rule-Driven Organizations*) menjadi digerakkan oleh misi (*mission-driven*).Seringkali terjadi peristiwa di mana pemerintah tidak dapat dan tidak mampu mengambil langkah-langkah strategis tertentu karena belum adanya peraturan-peraturan yang mengaturnya. Sementara di pihak lain, kerap terjadi kasus dimana pemerintah tidak berani melakukan sebuah tindakan karena cenderung bertentangan dengan peraturan yang berlaku (walaupun peraturan yang bersangkutan sudah tidak cocok lagi diterapkan pada kondisi saat ini). Akibat budaya ini, seringkali banyak peluang-peluang kemajuan yang lewat dan terbuang begitu saja karena ketidakmampuan pemerintah dalam memanfaatkan situasi tersebut.Dalam dilema tersebut seharusnya pemerintah berjalan dengan sebuah misi, dan menjadikan peraturan sebagai jalan atau cara untuk mencapai sebuah misi tersebut.

e. **Prinsip kelima: Pemerintah yang berorientasi hasil (*Result Oriented Government*).**

Maksudnya ialah pemerintah haru lebih fokus Membiayai hasil bukan masukan (*Funding outcomes, Not input*). Dalam pembahasan prinsip ini, sebaiknya kita sadari terlebih dahulu bahwa hal yang paling dirasakan manfaatnya oleh masyarakat sebagai customer dari pemerintah adalah hasil keluaran dari setiap inisiatif. Yang masyarakat nilai sebagai keberhasilan adalah keluaran atau hasil dari pekerjaan

tersebut yang diharapkan dapat segera mendatangkan manfaat tertentu. Dengan kata lain, pemerintah harus yakin bahwa berbagai usahanya akan melahirkan sebuah produk yang berkualitas dan bermutu tinggi, dan target inilah yang akan menentukan jenis proses dan sumber daya yang perlu dilibatkan (input); serta pemerintah harus meninggalkan pemerintah yang memfokuskan pada masukan tanpa memperhatikan hasil, yang cenderung pemborosan.

f. **Prinsip keenam: Pemerintah yang berorientasi pelanggan (*Customer Driven Government*).**

Maksudnya ialah Memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi (*Meeting the Needs of Customer, not be Bureaucracy*). Masyarakat adalah pelanggan. Pemerintah harus meletakkan pelanggan sebagai hal paling depan. Oleh karena itu, kepuasan pelanggan diletakkan sebagai sasaran penyampaian tujuan, dengan mendengarkan suara pelanggan. Dengan memperhatikan kebutuhan dasar pelanggan dan memperhatikan hukum pelanggan, pemerintah lebih responsif dan inovatif.

g. **Prinsip ketujuh: Pemerintah wirausaha (*Enterprising Government*).**

Intinya ialah Menghasilkan ketimbang membelanjakan (*Earning Rather than Spending*). Pemerintah wirausaha ialah pemerintah yang memfokuskan energinya terhadap hasil kinerjanya bukan hanya membelanjakan uangnya. Pada kenyataannya bahwa hampir seluruh perangkat pemerintahan merupakan sebuah pusat harga yang dibiayai oleh anggaran belanja negara. Secara tidak langsung dapat terlihat bahwa keberadaan sistem birokrasi pemerintahan merupakan sebuah beban dari anggaran belanja Negara. Dalam hal ini

pemerintah harus menemukan sumber-sumber penghasilan selain penghasilan yang telah disepakati, yaitu pajak. Sehingga tidak terlalu menggantungkan pada penerimaan pajak. Pajak yang tinggi pada suatu keadaan tertentu akan ditentang masyarakatnya.

**h. Prinsip kedelapan: Pemerintah yang antisipasi (*Anticipatory Government*).**

Mencegah ketimbang Mengobati (*Preventon Rather than Cure*). Pepatah lama mengatakan bahwa “mencegah lebih baik dari mengobati”. Hal yang sama berlaku pula dalam pemerintahan. Yaitu pemerintah harus lebih berfokus pada upaya mencegah terhadap masalah yang timbul ketimbang memusatkan penyediaan jasa demi mengurangi masalah (mengobati). Dalam hal ini, pemerintah harus mempunyai strategi ampuh yang dapat meraih peluang tidak terduga, serta dapat mencegah krisis yang tidak terduga. Intinya pemerintah harus lebih proaktif.

**i. Prinsip Kesembilan: Pemerintah yang desentralis (*Decentralized Government*).**

Dari hierarki menuju partisipasi dan tim kerja (*From Hierarchy to Participation and Teamwork*), Artinya, peranan komando dan hierarki ditinggal. Selain itu, jika jika melihat perkembangan zaman yang semakin maju dan teknologi semakin mengglobal dan pendidikan semakin maju, sudah semestinya pemerintah menurunkan wewenang kepada lembaga-lembaga di bawahnya serta mendorong mereka untuk berurusan langsung dengan pelanggan untuk lebih bisa membuat keputusan. Lalu menciptakan kerja sama yang solid dengan cara melihat mereka sama rata dan sudah sebanding dengan pemerintahnya. Melahirkan partisipasi dengan tim kerja, Bukan dengan pengkomandoan yang



umumnya terlihat kaku. Dengan kata lain, pemerintah memberi ruang gerak kepada mereka agar bisa bersama-sama menciptakan strategi kreatif.

j. **Prinsip kesepuluh: Pemerintah yang berorientasi pasar (*Market Oriented Government*).**

Mendongkrak perubahan melalui pasar (*Leveraging change through the Market*). artinya pemerintah mendongkrak perubahan melalui cara pasar. Mekanisme pasar memiliki banyak keunggulan ketimbang mekanisme administrasi. Pasar pada dasarnya adalah desentralis. Harga ditentukan oleh yang paling di atas. Namun dalam pasar bisa bersaing dengan sehat, lebih kompetitif. Jika kita sadari, sebenarnya dalam pasar memberikan kesempatan kepada pelanggan untuk menentukan pilihannya. Selain itu dalam pasar sangat peka terhadap perubahan dan respon terhadap kebutuhan lebih cepat.

- Jenis-jenis pelayanan publik

Terdapat bermacam-macam pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah, yaitu :

1. Pelayanan Barang, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis yang digunakan publik, misal jaringan telpon, penyediaan tenaga listrik, air bersih, dsb
2. Pelayanan Jasa, yaitu pelayanan yg menghasilkan berbagai bentuk jasa yg dibutuhkan public, pendidikan, kesehatan, transportasi, pos, dll
3. Pelayanan Administratif, pelayan yg menghasilkan dokumen resmi : KTP, SIM, AKTA, dll

- Prinsip dan asas pelayanan publik

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik perlu memperhatikan prinsip dan asas pelayanan publik guna menjaga kualitas pelayanan untuk menciptakan kepuasan pelayanan oleh masyarakat.

#### **Asas-Asas Pelayanan Publik :**

##### **1. Transparansi**

Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.

##### **2. Akuntabilitas**

Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

##### **3. Kondisional**

Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.

##### **4. Partisipatif**

Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.

##### **5. Kesamaan Hak**

Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan, status ekonomi.

##### **6. Keseimbangan Hak dan Kewajiban**

Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

## **Prinsip Pelayanan Publik :**

### **1. Kesederhanaan**

Prosedur pelayanan publik tidak berebelit-belit, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan.

### **2. Kejelasan**

Memberikan kejelasan baik dalam persyaratan administratif, biaya, dan unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab.

### **3. Kepastian Waktu**

Pelaksanaan pelayanan public dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

### **4. Akurasi**

Produk pelayanan publik diterima dng benar, tepat dan sah.

### **5. Keamanan**

Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.

### **6. Tanggung Jawab**

Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.

### **7. Kelengkapan Sarana dan Prasarana**

Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika.

### **8. Kemudahan Akses**

Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.

### **9. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan pemberi layanan**

Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan, santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.

#### **10. Kenyamanan**

Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parker, toilet, tempat ibadah dan lain-lain.

### **F. PENUTUP**

- **Simpulan**

Dapat disimpulkan bahwa Administrasi memainkan peranan yang penting dalam penyelenggaraan Pemerintahan. Baik buruknya penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan Publik sangat ditentukan oleh kualitas Administrasi Publik yang dimiliki oleh suatu negara. Pertumbuhan Berimbang bermaksud mengembangkan semua sektor dalam arti pemerataan penyelenggaraan pembangunan itu sendiri. Sebagaimana kita ketahui, negara-negara berkembang pada hampir semua segi mengalami keterbelakangan. Pada pakar ekonomi memang cenderung dinilai terlalu sentralistis oleh para politisi, karena kajian mereka yang efisiensi dan efektifitas. Kendati sebaliknya, para politisi dinilai memperlambat lajunya pertumbuhan dan pembangunan ekonomi karena kajian mereka yang responsiveness. Karena itu antara kedua kutub ini hendaknya perlu diseimbangkan, terutama di negara-negara berkembang.

Birokrasi hanya dapat berlaku dalam organisasi besar seperti organisasi pemerintahan, karena pada suatu organisasi yang kecil diperlukan hubungan informal, sedangkan birokrasi ditata secara formal untuk melahirkan tindakan rasional dalam organisasi.

Kebijakan publik menurut Anderson dapat diklasifikasikan sebagai proses management, dimana didalamnya terdapat fase serangkaian kerja pejabat publik ketika pemerintah benar-benar berindak untuk menyelesaikan persoalan di masyarakat

Pelayanan Publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan public sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyelenggara pelayanan publik adalah pemerintah.

## REFERENSI

- Anderson, James, A. 1997. *Public Policy Making Third Edition*, USA, Penerbit Houghton Mifflin Company
- Dye R Thomas. 2008. *Understanding Public Policy*. Pearson Education' Upper Saddle River' NewJersey
- Syafiie, Inu Kencana. Maret 2006. *Ilmu Administrasi Publik*, Jakarta, Penerbit PT Asdi Mahasatya

## **PERKEMBANGAN TEORI BIROKRASI**

### **A. PENDAHULUAN**

Secara bahasa, istilah birokrasi berasal dari bahasa Prancis "bureau" yang berarti kantor atau meja tulis dan dari bahasa Yunani "createin" yang berarti mengatur. Pada mulanya, istilah ini digunakan untuk menunjuk pada suatu sistematisasi kegiatan kerja yang diatur yang diperintah oleh suatu kantor melalui kegiatan kegiatan administrasi. Dalam konsep bahasa Inggris secara umum, birokrasi disebut dengan civil service. Selain itu juga sering disebut dengan public sector, public service atau public administration. Istilah birokrasi sering kali dikaitkan dengan organisasi pemerintah, padahal birokrasi ciptaan Max Weber itu bisa terjadi baik di organisasi pemerintah maupun organisasi non pemerintah. Di suatu perusahaan birokrasi itu bisa terjadi. Demikian pula di suatu organisasi yang besar birokrasi akan terjadi. Dalam dunia pemerintahan konsep birokrasi dimaknai sebagai proses dan sistem yang diciptakan secara rasional untuk menjamin mekanisme dan sistem kerja yang teratur, pasti dan mudah dikendalikan.

Birokrasi merupakan instrumen penting dalam masyarakat yang kehadirannya tak mungkin terelakan. Birokrasi adalah sebuah konsekuensi logis dari diterimanya hipotesis bahwa negara memiliki misi yaitu untuk menyejahterakan rakyatnya melalui media birokrasi karena itu negara harus terlibat langsung dalam memproduksi barang dan jasa publik yang diperlukan oleh rakyatnya. Negara secara aktif terlibat dalam kehidupan sosial rakyatnya bahkan jika perlu negara yang memutuskan apa yang terbaik bagi rakyatnya.

Untuk itu negara membangun sistem administrasi yang bertujuan untuk melayani kepentingan rakyatnya yang disebut dengan istilah birokrasi. Pada mulanya, istilah ini digunakan untuk menunjuk pada suatu sistematisasi kegiatan kerja yang diatur atau diperintah oleh suatu kantor melalui kegiatan-kegiatan administrasi (Ernawan, 1988). Dalam konsep bahasa Inggris secara umum, birokrasi disebut dengan “civil service”. Selain itu juga sering disebut dengan public sector, public service atau public administration.

Definisi birokrasi telah tercantum dalam kamus awal secara sangat konsisten. Kamus akademi Perancis memasukan kata tersebut pada tahun 1978 dengan arti kekuasaan, pengaruh, dari kepala dan staf biro pemerintahan. Kamus bahasa Jerman edisi 1813, mendefinisikan birokrasi sebagai wewenang atau kekuasaan yang berbagai departemen pemerintah dan cabang-cabangnya memeperebutkan diri untuk mereka sendiri atas sesama warga negara. Kamus teknik bahasa Italia terbit 1823 mengartikan birokrasi sebagai kekuasaan pejabat di dalam administrasi pemerintahan. Birokrasi berdasarkan definisi yang dikemukakan oleh beberapa ahli adalah suatu sistem kontrol dalam organisasi yang dirancang berdasarkan aturan-aturan yang rasional dan sistematis, dan bertujuan untuk mengkoordinasi dan mengarahkan aktivitas-aktivitas kerja individu dalam rangka penyelesaian tugas-tugas administrasi berskala besar (disarikan dari Blau & Meyer, 1971; Coser & Rosenberg, 1976; Mouzelis, dalam Setiwan, 1998). Istilah birokrasi tentu sudah tidak asing lagi dikalangan masyarakat, terutama dalam penyediaan pelayanan public atau birokrasi di identikkan sebagai sesuatu yang lama, bertele-tele, dan rigid (kaku). Hal tersebut karena birokrasi terikat oleh peraturan dan perundang-undangan yang berlaku. Secara umum birokrasi merupakan instrument penting dalam masyarakat modern saat ini yang kehadirannya tak mungkin terelakkan. Dimana birokrasi ini



merupakan konsekuensi logis dari tugas Negara (pemerintah) dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik.

Weber (dalam Suradinata, 2002;27) mengatakan bahwa “birokrasi adalah sebagai salah satu sistem otorita yang ditetapkan secara rasional oleh berbagai peraturan”. Birokrasi dimaksudkan untuk mengorganisasi secara teratur suatu pekerjaan yang harus dikerjakan oleh banyak orang. Sejalan dengan itu, Blau dan Page (dalam Suradinata, 2002;27) memformulasikan “birokrasi sebagai tipe dari organisasi, dimana dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administrative besar dengan cara mengkoordinasikan secara sistematis pekerjaan orang banyak”.

Pelaksanaan birokrasi di setiap Negara itu berbeda-beda tergantung dari sistem pemerintah yang dianut oleh setiap Negara tersebut. Kondisi masyarakat yang dinamis membuat pemahaman akan konsep birokrasi juga turut berkembang, sehingga teori-teori tersebut memerlukan pembaharuan dan senantiasa disempurnakan untuk menyesuaikan kondisi birokrasi yang diharapkan masyarakat.

#### 1) TEORI ORGANISASI KLASIK

Teori organisasi birokrasi berkembang dalam ranah ilmu sosiologi dan menekankan pada aspek legal rasional. Legal dalam hal ini dimaknai sebagai bentuk wewenang yang dirumuskan dengan jelas berkaitan dengan aturan prosedur dan peranan masing – masing elemen. Sementara rasional, mengacu pada suatu tujuan yang jelas dan ditetapkan bersama. Salah satu tokoh pengusung teori organisasi klasik adalah Max Weber (21 April 1864 – 14 Juni 1920). Seorang ahli ekonomi politik dan sosiolog Jerman. Dalam salah satu karyanya yang terkenal. *The Protestant Ethic and Spirit of Capitalism* dan *The Theory of Social and Economic Organization*.

Max Weber menciptakan model tipe ideal birokrasi yang menjelaskan bahwa suatu birokrasi atau administrasi mempunyai suatu bentuk yang pasti dimana semua fungsi dijalankan dalam cara-cara yang rasional(Thoha:1991). Tipe ideal itu menurutnya bisa dipergunakan untuk membandingkan birokrasi antara organisasi yang satu dengan organisasi yang lain. Menurut Max Weber (Thoha:1991) bahwa tipe ideal birokrasi yang rasional tersebut dilakukan dalam cara-cara sebagai berikut:

1. Individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya. Pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya.
2. Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hierarki dari atas ke bawah dan ke samping. Konsekuensinya ada jabatan atasan dan bawahan, dan ada pula yang menyandang kekuasaan lebih besar dan ada yang lebih kecil.
3. Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama lainnya
4. Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan. Uraian tugas (job description) masing-masing pejabat merupakan domain yang menjadi wewenang dan tanggung jawab yang harus dijalankan sesuai dengan kontrak.
5. Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetitif.
6. Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiun sesuai dengan tingkatan hierarki jabatan yang disandangnya. Setiap pejabat bisa memutuskan untuk

keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginannya dan kontraknya bisa diakhiri dalam keadaan tertentu.

7. Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merit sesuai dengan pertimbangan yang obyektif.
8. Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan resources instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya.
9. Setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin. Harus ada prinsip kepastian dari hal-hal kedinasan, diatur dengan hukum, yang biasanya diwujudkan dalam berbagai peraturan atau ketentuan administrasi.

Weber menulis banyak sekali tentang kedudukan pejabat dalam masyarakat modern. Baginya kedudukan pejabat merupakan tipe peranan sosial yang makin penting. Ciri-ciri yang berbeda dari peranan ini ialah: pertama, seseorang memiliki tugas-tugas khusus untuk dilakukan. Kedua, bahwa fasilitas dan sumber-sumber yang diperlukan untuk memenuhi tugas-tugas itu diberikan oleh orang lain, bukan oleh pemegang peranan itu. Dalam (Thoha:1991) hal ini, pejabat memiliki posisi yang sama dengan pekerja pabrik, sedang Weber secara modern mengartikannya sebagai individu dari alat-alat produksi. Tetapi pejabat memiliki ciri yang membedakannya dengan pekerja: ia memiliki otoritas. Karena pejabat memiliki otoritas dan pada saat yang sama inilah sumbangannya, ia berlaku hampir tanpa penjelasan bahwa suatu jabatan tercakup dalam administrasi (setiap bentuk otoritas mengekspresikan dirinya sendiri dan fungsinya sebagai administrasi). Bagi Weber membicarakan pejabat-pejabat administrasi adalah bertele-tele. Meskipun demikian konsep

tersebut muncul pertama kalinya. Perwira Tentara, Pendeta, Manajer Pabrik semuanya adalah pejabat yang menghabiskan waktunya untuk menginterpretasikan dan memindahkan instruksi tertulis. Ciri pokok pejabat birokrasi adalah orang yang diangkat, bukan dipilih. Dengan menyatakan hal ini Weber telah hampir sampai pada definisi umumnya yang dikenakan terhadap birokrasi. Weber memandang Birokrasi sebagai birokrasi rasional atau ideal sebagai unsur pokok dalam rasionalisasi dunia modern, yang baginya jauh lebih penting dari seluruh proses sosial.

Birokrasi dipandang sebagai rasionalisme prosedur pemerintahan dan aparat administrasi publik (Birokrasi Weber). Pemikiran Max Weber yang telah dikupas tuntas oleh Martin Albrow menjelaskan bahwa Weber tidak pernah mendefinisikan birokrasi. Biasanya ia telah diasumsikan membuat definisi tersebut dan kegagalannya untuk membuat demikian bertentangan dengan usahanya untuk mendefinisikan konsep-konsep analisis organisasi lain. Memang jelas bahwa Weber tidak menganggap istilah “birokrasi” sebagai bahasa ilmu sosial. Apa yang dikerjakannya secara hati-hati adalah merinci segi-segi apa yang dipandangnya sebagai bentuk birokrasi yang paling rasional. Salah satu petunjuk bagi konsep umum Birokrasi Weber, tampak dalam identifikasinya terhadap jenis birokrasi yang lain terpisah dari tipe paling rasional. Inilah Birokrasi Patrimonial. Birokrasi Patrimonial ini berbeda dengan birokrasi rasional terutama karena para pejabat yang bekerja tidak bebas dibanding orang-orang yang diangkat secara kontraktual. Weber menemukan contoh-contoh tersebut dalam Imperium Romawi terakhir, dalam Mesir Kuno dan dalam Imperium Bizantium. Namun demikian, hakekat gagasan birokrasi patrimonial adalah keberadaan suatu badan. Konsep tentang pejabat (Beamter) merupakan dasar bagi konsep tentang birokrasi. Hal itu diperkuat dengan seringnya Weber dalam berbagai kesempatan

menggunakan brementum (staf pegawai) sebagai suatu alternatif bagi birokrasi (Sarundajang, 2003). Perilaku Birokrasi Organisasi, administrasi maupun birokrasi sama-sama suatu sistem. Organisasi yaitu merupakan kumpulan orang yang mempunyai sikap dan perilaku tertentu di dalam usaha bekerja sama mencapai suatu tujuan tertentu. Sedangkan administrasi merupakan suatu sistem di dalam bekerja sama tersebut yang mempermudah usaha mencapai tujuan organisasi. Demikian pula birokrasi merupakan sistem yang mencoba memahami perilaku-perilaku di dalam organisasi bisa tetap rasional sehingga efektif mencapai tujuan organisasi tersebut. Individu dibawa ke dalam tatanan birokrasi yang berkarakteristik yaitu adanya kemampuan, kebutuhan, kepercayaan, pengalaman, pengharapan dan lain-lain. Sedangkan birokrasi sebagai suatu sistem untuk merasionalkan organisasi juga berkarakteristik yaitu adanya keteraturan yang diwujudkan dalam susunan hierarki, adanya pembagian kerja, adanya tugas-tugas, adanya wewenang, adanya tanggung jawab, adanya sistem Perilaku merupakan suatu fungsi dari interaksi antara seorang individu dengan lingkungannya, diambil dari rumusan atau formula psikologis. Dengan demikian perilaku birokrasi pada hakekatnya hasil interaksi antara individu-individu dengan organisasinya. Manakala karakteristik individu berinteraksi dengan karakteristik birokrasi, maka timbul perilaku birokrasi.

## 2) TEORI ORGANISASI NEOKLASIK

Teori neoklasik sebenarnya bukan merupakan teori baru yang muncul seperti teori klasik. Teori neoklasik muncul dan “mengusulkan” perubahan-perubahan pada teori klasik, sejak diperkenalkannya ilmu pengetahuan tentang perilaku manusia. Pendekatan neoklasik mencakup uraian sistematis organisasi informal, dan pengaruhnya pada organisasi formal. Perkembangan teori neoklasik dimulai dengan inspirasi percobaan-percoaan yang

dilakukan di Hawthorne, serta tulisan Hugo Munsterberg. Pendekatan neoklasik ditemukan juga di dalam buku-buku tentang hubungan manusiawi seperti Ardner dan Moore, *Human Relation in Industry* dan sebagainya. Munculnya teori neoklasik diawali dengan inspirasi percobaan yang dilakukan di Pabrik Hawthorne tahun 1924 milik perusahaan Western Electric di Cicero yang disponsori oleh Lembaga Riset Nasional Amerika. Percobaan-percobaan dan penyelidikan yang diadakan memberikan petunjuk bahwa unsur manusia dalam suatu perusahaan bukanlah suatu hal yang bersifat sederhana, tetapi merupakan suatu “kepribadian yang kompleks”. Karena sifat yang kompleks, sering menimbulkan kesalahan pengertian. Hasil penelitian itu sampai pada suatu kesimpulan bahwa “A human problem to be brought of a human solution, requires human data and human tools”. Masalah-masalah kemanusiaan, memerlukan penyelesaian menurut cara-cara kemanusiaan, dan untuk itu dibutuhkan peralatan dan pengetahuan tentang data-data kemanusiaan. Elton Mayo dengan hasil-hasil karyanya dianggap sebagai “the father of employes human relation” (pelopor atau Bapak dari Human Relations). Pada tahun 1920 dan 1930 Mayo melakukan penelitian yang dikenal dengan studi Hawthorn membuktikan bahwa pengaruh kuat industrial relation terhadap administrasi negara tidak lagi bisa diabaikan. Pendekatan industrial yang lebih banyak mengemukakan ilmu perilaku (behavior science) mulai mewarnai ilmu administrasi negara. Metode statistik semakin kuat berpengaruh sejalan dengan semakin kuatnya pengaruh ilmu perilaku. Sedangkan behavior ini mulai banyak mewarnai ilmu administrasi negara, sehingga pada waktu itu banyak diterbitkan tulisan dalam jurnal dan buku-buku literatur tentang perilaku organisasi. Elton Mayo memandang masalah manusia (human problem) sebagai suatu bagian yang berdiri sendiri. Mayo memandang masalah “manusia” sebagai suatu lapangan studi yang

amat luas. Mayo menegaskan bahwa “human relations” yang baik dapat menjamin tercapainya produktivitas yang tinggi. Peralatan mesin yang baik dan sempurna tidak banyak bermanfaat apabila manusia yang menjalankannya tidak sepenuh hati menjalankan tugas-tugasnya. Teori Mayo ini memiliki prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Pendekatan motivasi yang menghasilkan komitmen pekerja sangat dibutuhkan.
2. Manajemen tidak dapat dianggap sebagai proses yang kaku.
3. Manajemen harus sistematis.
4. Pendekatan yang digunakan dalam manajemen harus hati-hati.
5. Organisasi sebagai suatu keseluruhan.
6. Kepemimpinan diterapkan sesuai dengan situasi bawahannya.
7. Unsur manusia merupakan kunci utama yang menentukan sukses atau gagalnya organisasi mencapai tujuannya.
8. Manajer masa kini harus dididik dan dilatih untuk memahami dan menerapkan konsep-konsep manajemen.
9. Komitmen dapat ditingkatkan melalui partisipasi dan keterlibatan pekerja.
10. Pengawasan harus dibangun dalam pengertian positif, bukan mencari kesalahan tetapi mencegah terjadinya kesalahan.

Teori lain yang mendukung adanya teori hubungan antara manusia adalah teori tentang “Compliance” yang diutarakan oleh Herbert Simon. Hasil teori dan sintesis yang dilakukan oleh Simon berkenaan dengan jenis-jenis pengaruh yang bisa digunakan oleh

organisasi untuk meningkatkan kontribusi karyawan. Secara garis besar ada dua jenis pengaruh yang bisa digunakan oleh organisasi yaitu, memanfaatkan wewenang dan mengembangkan pengendalian diri. Dalam memanfaatkan wewenang, seseorang bawahan akan menerima wewenang atasannya bilamana ia membiarkan tingkah lakunya diarahkan oleh keputusan-keputusan yang diambil oleh atasannya tersebut, sehingga muncul istilah yang dikenal sebagai “Zone of Acceptance” (daerah penerimaan). Zona ini dipengaruhi oleh besarnya insentif yang ditawarkan oleh organisasi dalam bentuk apapun. Pengaruh yang kedua adalah dengan mengembangkan prinsip pengendalian diri (self control) pada setiap pekerjaan. Prinsip pengendalian diri ini dipengaruhi oleh 3 faktor yaitu :

1. Loyalitas pekerja terhadap organisasi
2. Penekanan efisiensi dan motivasi
3. Pelatihan agar mampu membuat keputusan-keputusan yang baik secara mandiri.

Tahun 1946, Herbert Simon mendahului bukunya administrative behavior menulis suatu artikel dalam public administration review, berjudul “The Proverbs of Administration”. Tahun 1947 Harbert simon menerbitkan bukunya, Administrative Behavior; A Study of Decision Making Process in Administration Organization. Simon menunjukkan bahwa disetiap prinsip administrasi di dalamnya terdapat prinsip tandingannya (Counter Principle). Oleh karena itu seluruh ide tentang prinsip-prinsip tersebut dapat dipecahkan. Sebagai contoh, dalam literatur administrasi yang tradisional menyatakan bahwa birokrasi ini hendaknya diatur dengan rentan kendali (span of control) yang sempit, agar bisa berkomunikasi dan melakukan pekerjaan-pekerjaan secara efektif. Rentang kendali ini dimaksudkan agar seorang pimpinan dapat melakukan kontrol yang



baik, jika mempunyai staf bawahan yang jumlahnya terbatas. Setelah prinsip dilakukan, ternyata komunikasi untuk memberikan pengarahan bukannya menjadi efektif melainkan semakin berputar-balik dan kontrol menjadi tidak efektif lagi. Hal ini terjadi karena prinsip rentang kendali yang sempit ini membawa konsekuensi adanya bagan organisasi yang memanjang (a tall organization chart). Itulah sebabnya, kemudian diusulkan prinsip lain yang merupakan tandingan, atau prinsip yang memperbaiki a span of control tersebut. prinsip tandingan ini menyarankan agar memakai bagan organisasi yang tambun (a flat hierarchical structure). Prinsip organisasi yang tambun ini akan membantu tercapainya komunikasi yang efektif dan dihindari distorsi. Dari uraian di atas apa yang dimaksudkan oleh Simon tentang kelemahan suatu prinsip. Dalam sesuatu prinsip akan didapatkan prinsip lain yang berlawanan. Hal ini akan merupakan suatu dilemma, dan dilemma ini nampaknya menghinggapi pada seluruh literatur tradisional dari administrasi negara. Gejala ini berlangsung sampai dengan diterbitkannya buku Simon tersebut. Selain **mengkritik fondasi tradisional administrai negara**, Simon (Thoha : 1992) menawarkan suatu alternatif. Bagi Simon, jika menginginkan ilmu ini bisa bekerja dalam keharmonisan stimulasi intelektual yang timbal balik, maka hendaknya terdapat dua jenis administrasi negara. Dua jenis itu ialah pengembangan suatu ilmu administrasi murni yang berdasarkan atas pengaruh psikologi sosial, dan ilmu administrasi yang banyak menjelaskan mengenai public policy.

Menurut Herbert A. Simon konsep manusia-ekonomi tidak benar, tetapi yang lebih valid adalah konsep manusia administrasi (administrative-man). Menurut konsep manusia-administrasi para manajer tidak pernah memperoleh atau mempunyai informasi yang lengkap dan oleh karenanya tidak pernah dapat mencapai pilihan-pilihan yang mempunyai nilai yang paling tinggi (maximum

rationality). Simon mengatakan “kapasitas daya pikir manusia dalam merumuskan dan mengatasi masalah-masalah yang kompleks adalah sangat terbatas dibandingkan dengan besarnya permasalahan yang dihadapinya. Sangat sulit sekali mencapai perilaku rasional yang obyektif di dunia nyata-atau bahkan perkiraan yang cukup beralasan terhadap rasionalitas obyektif tersebut). menyadari akan sulitnya mencapai rasionalitas dalam pembuatan keputusan itu, Simon kemudian menampilkan pendekatan baru yang dinamakan “the principle of bounded rationality” atau yang lebih dikenal dengan sebutan “satisficing model”. Model konsep ini, pembuat-keputusan (the satisficer) hanya mempertimbangkan beberapa alternatif yang mungkin tersedia kemudian memilih satu alternative yang “lebih cocok” untuk mengatasi masalahnya. Model-rasional-komprehensif(Thoha : 1992), seperti yang telah dikatakan tadi, menekankan pada “pembuatan keputusan yang rasional dengan bermodalkan pada komprehensivitas informasi dan keahlian pembuat keputusan”. Dalam model ini konsep rasionalitas sama dengan konsep efisiensi. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa satu kebijaksanaan yang rasional itu adalah dikatakan bahwa suatu kebijaksanaan yang rasional itu adalah suatu kebijaksanaan yang sangat efisien-dimana rasio antara nilai yang dicapai dan nilai yang dikorbankannya adalah positif dan lebih tinggi dibandingkan dengan alternatif-alternatif yang lain. Dvorin dan Simon ketika mereka membahas tentang “Radical Humanism” dalam bukunya yang cukup provokatif “ From Amoral to Humane Bureaucracy” menyatakan sebagai berikut: “secara bebas berarti : birokrasi tidak dapat lagi mengabaikan pentingnya nilai harkat manusia, baik secara teori maupun praktek. Tetapi, kuncinya tidak semata-mata pada berakhirnya isolasi administrasi negara dari konflik nilai yang terjadi disekitar masalah-masalah yang timbul dalam masyarakat. Namun, pada pengembangan pengakuan

bahwa praktek birokrasi tidak dapat berjalan dengan baik menuju tercapainya tujuan peningkatan nilai harkat manusia sebelum birokrasi itu merangkul nilai-nilai harkat manusia itu”.

Dengan demikian, bagi pembuat kebijakan negara harus menjadikan sistem nilai masyarakat sebagai pedoman atau landasan dalam setiap proses perumusan kebijakan negara.

### 3) TEORI ORGANISASI MODERN

Teori organisasi klasik dan teori organisasi neoklasik ternyata dinilai belum memuaskan untuk tuntutan manajemen modern. Banyak kelemahan dan ketimpangan yang masih ditemukan sehingga mendorong munculnya teori organisasi modern pada 1950. Teori organisasi modern ini kemudian dikenal dengan nama "analisis sistem" atau "teori terbuka" yang memandang organisasi sebagai satu kesatuan dari berbagai unsur yang saling bergantung. Beberapa perbedaan mencolok antara teori modern dengan teori klasik adalah sebagai berikut :

1. Teori organisasi klasik menitikberatkan pada analisis dan deskripsi, sementara teori organisasi modern menekankan pada keterpaduan dan perancangan secara menyeluruh
2. Teori organisasi klasik terfokus pada konsep, skalar dan hubungan vertikal, sementara teori organisasi modern cenderung horizontal, dinamis dan multidimensi. Teori ini muncul pada tahun 1950 sebagai akibat ketidakpuasan dua teori sebelumnya yaitu klasik dan neoklasik.

Teori Modern sering disebut dengan teori "Analisa Sistem" atau "Teori Terbuka" yang memadukan antara teori klasik dan neoklasik. Teori Organisasi Modern melihat bahwa semua unsur organisasi sebagai satu kesatuan yang saling bergantung dan tidak bisa dipisahkan. Organisasi bukan sistem tertutup yang berkaitan dengan lingkungan yang stabil akan tetapi organisasi merupakan

sistem terbuka yang berkaitan dengan lingkungan dan apabila ingin survive atau dapat bertahan hidup maka ia harus bisa beradaptasi dengan lingkungan.

Karakteristik dari teori organisasi Modern, antara lain:

1. Kadang-kadang disebut analisis sistem organisasi,
2. Mempertimbangkan semua elemen, organisasi,
3. Memandang organisasi sebagai suatu sistem,
4. Penyesuaian diri agar organisasi itu dapat bertahan lama dalam hidupnya, harus disesuaikan dengan perubahan lingkungannya,
5. Organisasi dan lingkungannya harus dilihat sebagai sesuatu yang saling ketergantungan.

### **Kontributor Teori Modern**

Berikut ini adalah para tokoh dalam Teori Organisasi Modern beserta teorinya tentang organisasi, yaitu:

1. Alfred Korzybski, 1933, *General Semantics* (manusia hidup dalam tiga dunia yang berbeda, yaitu dunia peristiwa, dunia objek dan dunia simbol, menitik beratkan masalah bahasa dan komunikasi, topik: ringkasan, penyimpulan, kekakuan bahasa, lingkungan komunikasi, sifat kata-kata, dan pentingnya tanggapan)
2. Mary Parker Follet, 1920-an (keseimbangan antara perhatian individu dan organisasi; mengerjakan sesuatu sebagai jalan keluar dalam suatu semangat kerja sama; kesadaran cita-cita sehingga setiap orang adalah bagian dari suatu kelompok; dan masyarakat; dorongan individu diterima tanpa mengorbankan kepentingan organisasi)
3. Chester I. Barnard, 1938 (organisasi sebagai suatu sistem sosial yang dinamis; individu, organisasi, penyalur, dan

konsumen merupakan bagian dari lingkungan organisasi; aspek organisasi formal dan informal),

4. Norbert Wiener, 1948 (menemukan sibernetika=orang=pengemudi, pengendalian sistem pada pengaruh arus balik informasi; menunjang perkembangan komputer elektronik, penggunaan komputer dalam proses pengawasan, suatu sistem terdiri atas input, proses, output, arus balik, dan lingkungan),

5. Ludwig Von Bertalanffy, (organisasi sebagai masalah yang utama bagi seluruh kehidupan; kedinamikan, sistem, interaksional multidimensional, multi level; suatu sistem dilihat sebagai suatu kumpulan dari bagian-bagian yang saling berhubungan; suatu organisasi dalam pandangan yang modern merupakan suatu sistem).

Teori Organisasi Modern memberi perhatian pada analisis yang didasarkan konseptualisasi dan penelitian empiris. Diatas semua itu teori organisasi modern mencoba meletakkan semua elemen kualitas kedalam perspektif dan pijakan sistem manusia. Sebuah sistem menurut pandangan teoritis organisasi modern harus bergantung kepada sebuah metode analisis atau melibatkan berbagai variabel dependent. Bagi penganut teori organisasi modern, sistem manusia tentu saja mengandung banyak variabel yang harus dipertimbangkan dalam memecahkan persoalan pada organisasi yang kompleks. Robbins (1994), melihat bahwa hasilnya adalah pandangan tentang struktur bukanlah merupakan usaha yang rasional dari para manajer untuk menciptakan struktur organisasi yang paling efektif, tetapi merupakan hasil dari suatu pertarungan politis diantara koalisi-koalisi di dalam organisasi untuk memperoleh kontrol. Teori Organisasi Modern; terdiri atas berbagai pandangan, konsep, dan teori yang berorientasi pada sistem dan dikembangkan atas dasar penelitian empiris. Para ahli teori modern

memandang organisasi sebagai sebuah sistem yang adaptif, agar dapat bertahan, harus menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan serta melibatkan aspek politik dalam pembentukan struktur.

Robbins (1994), melihat bahwa hasilnya adalah pandangan tentang struktur bukanlah merupakan usaha yang rasional dari para manajer untuk menciptakan struktur yang paling efektif, tetapi merupakan hasil dari suatu pertarungan politis diantara koalisi-koalisi di dalam organisasi untuk memperoleh kontrol. Pelopor pengembang teori organisasi modern antara lain Herbert Simon, dengan serangannya terhadap prinsip klasik dan Daniel Katz dan Robert Kahn, Serta Jeffrey Pfeffer yang menciptakan model teori organisasi yang mencakup koalisi kekuasaan, konflik inherent atas tujuan, serta keputusan desain organisasi yang mendukung kepentingan pribadi dari mereka yang berkuasa. 'Proverbs of Administration', yang diterbitkan pada tahun 1960, merupakan karya utama Simon yang sangat berpengaruh terhadap pemahaman administrasi. Simon menjelaskan proses dalam organisasi terjadi lewat tujuan yang spesifik dan terjadi secara formal. Dia mengkritik pandangan Fayol yang datar dan Taylor dengan asumsi economic man-nya. Ia mengajukan konsep asumsi administrative man, yaitu orang yang mengejar kepentingan pribadi tetapi mereka tidak mengetahui apa yang mereka perbuat, mereka menyadari hanya memiliki sedikit alternatif dalam membuat keputusan, dan berharap akan mendapatkan penyelesaian yang optimal. Simon membedakan antara keputusan-keputusan yang dibuat seseorang yang memasuki atau keluar dari organisasi dan keputusan yang mereka buat sebagai partisipan organisasi, dengan cara menyederhanakan keputusan dan dukungan partisipan dalam keputusan yang diambil oleh partisipan. Partisipan dalam posisi yang tinggi memutuskan dengan komponen bernilai tinggi,

sementara orang berposisi rendah membuat keputusan dengan komponen yang ada saja. Top manajemen membuat keputusan tentang 'what', sedangkan bawahan membuat keputusan tentang 'how'. Secara keseluruhan Simon menolong kita memahami bagaimana ratusan atau ribuan tujuan individu disatukan dan organisasi dapat mengendalikannya lewat tujuan organisasi. Simon memberikan gambaran masalah-masalah tertentu yang dihadapi oleh teori administrasi. Sebuah masalah utama adalah kontras antara spesialisasi dan kesatuan perintah. Selanjutnya Simon menggambarkan konflik yang muncul dengan gagasan klasik dari rentang kendali yang terbatas. Ia mencatat bahwa **rentang kendali berbanding terbalik secara proporsional dengan jumlah birokrasi dalam sebuah organisasi**. Untuk meningkatkan efisiensi seyogianya ada pengelompokan berdasarkan tujuan, proses, pelanggan atau tempat. Meskipun di sisi lain harus diperhatikan rivalitas antara tujuan organisasi dan pelanggan, ambiguitas "tujuan" dan kesenjangan kriteria. Dampaknya untuk teori administrasi adalah deskripsi situasi dan bagaimana membuat diagnosis situasi tersebut, membuat bobot untuk kriteria pembuatan keputusan. Selanjutnya ia mengkaji fakta dan nilai dalam pengambilan keputusan. Pembatasan Simon jelas antara keduanya. Fakta yang dapat diuji proposisi, di mana sebagai pernyataan etis mungkin timbul dari dalam organisasi, dan melibatkan kata-kata seperti "harus" atau "seharusnya." Selain itu, keputusan ada yang mengandung faktual dan komponen etika, sehingga keputusan tidak dapat dievaluasi sebagai "benar" atau "salah." Mereka hanya bisa dinilai oleh pencapaian tujuan, atau "nilai-nilai." Hal ini tampak jelas **perbedaannya antara organisasi public dan swasta**. Pertanggungjawaban kepada lembaga demokratis atas penentuan nilai dapat diperkuat dengan membuat sarana procedural yang memisahkan unsur factual dan etis.

#### 4) TEORI KONTINGENSI STRUKTURAL

Teori kontingensi struktural atau structural contingency theory lahir dari teori manajemen klasik. Structural contingency theory berkembang pesat sekitar tahun 1960. Menurut Breeh, 1957, dalam Lex Donaldson, 1995 dalam Leonardo : 2013 sampai kira-kira akhir tahun 1950'an, teori struktur organisasional didominasi oleh teori manajemen klasik, yang menyatakan bahwa ada satu struktur terbaik bagi organisasi. Perpaduan ini menghasilkan sintesa bagi teori kontingensi/ketidakpastian struktural, dimana struktur yang terbentuk pada sebuah organisasi akan menjadi terdesentralisasi atau sebaliknya menjadi struktur yang lebih partisipatoris adalah bergantung pada situasi mereka. Teori ketidakpastian struktural merupakan paradigma yang berorientasi pada hipotesis umum tentang organisasi harus berorientasi pada kebutuhan internal utamanya dan harus dapat beradaptasi dengan baik dalam lingkungannya (Scott, 1983 dalam Leonardo:2013). Lawrence dan Lorsch (1967 dalam Leonardo : 2013) dalam mengatakan bahwa organisasi dan lingkungan bagaikan dua gambar pada sebuah mata uang, mereka mengemukakan bahwa ketidakpastian dan perubahan lingkungan akan sangat mempengaruhi perkembangan pada struktur internal organisasi. Menjelaskan hal ini, terdapat berbagai penelitian yang mendukungnya antara lain temuan Woodward (1958, 1965) dalam Donaldson (1995), yang menyatakan bahwa pada keadaan spesifik, derajat formalisasi dan sentralisasi yang optimal pada organisasi merupakan fungsi dari pengoperasian teknologi, tingkat perubahan lingkungan (Burns and Stalker, 1961 dalam Yovita:2011), dan besaran (size)(Pugh, 1969). Juga pilihan-pilihan struktur ini menurut Chandler (1962), menjadi penentu strategi atau besaran (size) organisasi (Williamson, 1970, dalam Donaldson (1995).



## **Struktur Kontingensi**

Chandler, 1962, adalah orang yang memberikan dasar pengembangan studi tentang strategi dan struktur melalui penjelasan secara mendetail terhadap sejarah bisnis USA, studi ini kaya akan deskripsi dan megarahkan kepada penciptaan dalil (postulasi) sebagai model dasar bagi kecocokan (fit) antara strategi dan struktur. Setiap bagian utama dari teori adalah identifikasi faktor (atau kumpulan faktor turunan) dan rancangan terhadap struktur organisasional dalam kebutuhan akan tuntutan untuk beroperasi secara efektif pada setiap level di setiap derajat situasional. Sebagai contoh Chandler (1962) dalam Robbins (1995), mengemukakan argumentasi bahwa sebab dari sebuah perusahaan meningkatkan level desentralisasi dan bergerak dari bentuk fungsional kepada bentuk multidivisional struktur organisasi adalah proses penyesuain struktural. Teori ini merangkum bahwa tiap organisasi mengadaptasi struktur dengan menggeser keadaan yang tidak cocok (misfit) sebagai akibat adanya performansi rendah kepada keadaan cocok (fit), dimana ada keteraturan untuk mencapai efektifitas dan performansi organisasi, atau perubahan struktural sifat positif dan produktif terhadap organisasi.

## **Kritik Terhadap Teori Ketidakpastian/Kontingensi Struktural**

Kritik terhadap teori ini terjadi karena dilebih-lebihkannya perlakuan variabel lingkungan pada teori struktur kontingensi. Lingkungan ternyata tidak sedemikian dinamis seperti yang diasumsikan pada teori ini. Observasi yang lebih tepat mungkin adalah dewasa ini perubahan tidak lebih dinamis dibanding saat lain dalam sejarah, dan dampak dari ketidakpastian lingkungan terhadap organisasi berkurang cukup besar sebagai hasil dari strategi manajerial. Pfeffer dan Salancik (1978), dalam Ade : 2012 melihat bahwa teori ketidakpastian struktural tidak memperhatikan aspek politik dalam pembentukan struktur. Tesis Pfeffer dan

Salancik (1978) dalam Ade : 2012 tentang pengendalian kekuasaan menyatakan struktur sebuah organisasi kapanpun merupakan hasil dari mereka yang mempunyai kekuasaan untuk memilih struktur yang sampai tingkat semaksimal mungkin mempertahankan dan memaksimalkan control mereka. Perspektif pengendalian kekuasaan tidak mengabaikan dampak dari besaran (size), teknologi atau variabel ketidakpastian/kontingensi lainnya, malahan pengendalian kekuasaan memperlakukan variabel kontingensi sebagai kendala yang dihadapi melalui proses yang disebut sebagai proses politis. Sementara Perrow (1979), melihat hal yang bertolak belakang dengan teori kontingensi struktural yaitu di dalam teori birokrasi, bahwa birokrasi itu ada dimana-mana dan birokrasi merupakan cara yang paling baik dan efisien untuk mengorganisasikan sesuatu sangat bertolak belakang dengan teori kontingensi struktural dalam hal pertimbangan faktor-faktor ketidakpastian/kontingensi yang menentukan struktur. Ternyata birokrasi dapat dipakai sebagai dasar pembentukan struktur tanpa memperhatikan variabel teknologi, lingkungan dan lain sebagainya. Birokrasi menjadi efektif pada sejumlah besar aktivitas yang diorganisir, baik itu perusahaan jasa, manufaktur, perguruan tinggi dan lain-lain.

#### 5) ALIRAN POWER DAN POLITIK

- Kekuasaan (*Power*)

Konsep kekuasaan sangat berguna untuk memahami bagaimana orang dapat saling mempengaruhi dalam organisasi (Mintzberg, 1983; Pfeffer, 1981, 1992). kekuasaan melibatkan kapasitas satu pihak (agen) untuk mempengaruhi pihak lain (target). Ini adalah konsep yang fleksibel yang dapat digunakan dalam berbagai cara. Istilah dapat merujuk pada pengaruh agen atas target satu orang, atau lebih dari beberapa target. Terkadang istilah ini mengacu pada potensi pengaruh atas hal-hal atau

kejadian serta sikap dan perilaku. Terkadang agen adalah kelompok atau organisasi dari pada individu. Kadang-kadang dapat didefinisikan dalam relatif dari pada absolut, dalam hal ini berarti sejauh mana agen memiliki pengaruh lebih besar atas target. Akhirnya, ada jenis kekuasaan, dan agen mungkin memiliki lebih dari beberapa jenis dari pada orang lain. Sulit untuk menggambarkan kekuatan agen tanpa menyebutkan target pengaruh tujuan dan jangka waktu. Seorang agen akan memiliki kekuatan lebih besar atas beberapa orang, lebih dari orang lain dan pengaruh yang lebih besar untuk beberapa jenis masalah dari pada orang lain. Selanjutnya, kekuasaan adalah variabel dinamis yang berubah seiring dengan perubahan kondisi. Bagaimana kekuasaan yang digunakan dan hasil dari upaya pengaruh dapat meningkatkan atau melemahkan kekuatan agen yang berikutnya. Dalam buku ini, kekuatan istilah ini biasanya digunakan untuk menggambarkan kapasitas mutlak agen individu untuk mempengaruhi perilaku atau sikap dari satu atau lebih target yang ditunjuk orang pada suatu titik waktu tertentu.

- Sumber Kekuasaan (*Source Of Power*)

Upaya untuk memahami kekuasaan biasanya melibatkan perbedaan di antara berbagai jenis kekuasaan. Perancis dan Raven (1959) mengembangkan taksonomi untuk mengklasifikasikan jenis kekuasaan yang berbeda menurut sumber mereka. Taksonomi ini memiliki lima jenis kekuasaan. Taksonomi Perancis dan Raven dipengaruhi banyak penelitian selanjutnya pada kekuasaan, tapi itu tidak mencakup semua sumber daya yang relevan dengan manajer. Misalnya, kontrol atas informasi juga merupakan sumber kekuasaan yang relevan bagi manajer (Pettigrew, 1972; Yukl Falbe, 1991). Konseptualisasi lain dari sumber kekuasaan yang diterima secara luas adalah dikotomi antara "kekuasaan jabatan" dan "kekuatan pribadi" (Bass, 1960;

Etzioni, 1961 dalam Ade : 2012 ). Menurut dua faktor konseptualisasi ini, kekuasaan berasal dari bagian dalam peluang yang melekat pada posisi seseorang dalam organisasi, dan sebagian dari atribut agen dan hubungan agen-target. Penelitian oleh Yukl dan Falbe (1991) menunjukkan bahwa kedua jenis kekuasaan yang relatif independen, dan masing-masing mencakup beberapa berbeda tetapi sebagian tumpang tindih komponen. Posisi kekuasaan termasuk pengaruh potensial yang berasal dari otoritas yang sah, kontrol atas sumber daya dan manfaat, kontrol atas hukuman, kontrol atas informasi, dan kendali atas lingkungan fisik kerja. Kekuatan pribadi termasuk pengaruh potensial yang berasal dari keahlian tugas dan pengaruh potensial berdasarkan persahabatan dan loyalitas. Posisi dan pribadi penentu kekuasaan berinteraksi dalam cara yang kompleks, dan kadang-kadang sulit untuk membedakan antara mereka.

- Posisi Kekuasaan (*Position Power*)

- a. *Legitimate Power* (Kekuasaan Sah)

Kekuasaan yang berasal dari otoritas formal atas aktivitas kerja, kadang-kadang disebut "kekuatan yang sah" (Raven Perancis, 1959). Proses pengaruh yang terkait dengan kekuasaan yang sah sangat kompleks. Beberapa teori telah menekankan aliran ke bawah kewenangan dari pemilik dan manajemen puncak, namun potensi pengaruh yang berasal dari otoritas tergantung pada persetujuan dari yang diperintah seperti pada kepemimpinan sendiri dan pengendalian properti (Jacobs, 1970). Anggota organisasi biasanya setuju untuk mematuhi aturan dan petunjuk dari para pemimpin dengan imbalan manfaat dari keanggotaan (Maret Simon, 1958). Namun, perjanjian ini biasanya merupakan saling pengertian implisit dari pada kontrak formal eksplisit. Kepatuhan terhadap aturan yang sah dan permintaan lebih mungkin untuk anggota organisasi dan setia untuk itu. Kepatuhan

juga lebih mungkin untuk anggota yang memiliki nilai, diinternalisasi bahwa itu adalah tepat untuk mematuhi figur otoritas, menunjukkan rasa hormat terhadap hukum, dan mengikuti tradisi. Penerimaan otoritas juga tergantung pada apakah agen yang dianggap penghuni sah posisi kepemimpinannya. Prosedur khusus untuk memilih seorang pemimpin biasanya didasarkan pada tradisi dan ketentuan piagam hukum atau konstitusi. Setiap penyimpangan dari proses seleksi dianggap sah oleh anggota akan melemahkan otoritas pemimpin baru.

Jumlah kekuasaan yang sah juga terkait dengan lingkup kewenangan seseorang. Manajer tingkat atas biasanya memiliki otoritas lebih dari manajer tingkat yang lebih rendah, dan seorang manajer otoritas biasanya lebih kuat dalam kaitannya dengan bawahan dari hubungannya dengan rekan kerja, atasan, atau orang luar. Namun, bahkan untuk orang yang diincar di luar rantai komando dalam atau luar, agen mungkin memiliki hak yang sah untuk membuat permintaan yang diperlukan untuk melaksanakan tanggung jawab pekerjaan, seperti permintaan untuk informasi, persediaan, layanan dukungan, saran teknis, dan bantuan dalam melaksanakan tugas-tugas yang saling terkait. Sebuah lingkup manajer, kewenangan biasanya digambarkan dengan dokumen seperti piagam organisasi, deskripsi pekerjaan tertulis, atau kontrak kerja, tapi biasanya tetap ada ambiguitas yang cukup tentang hal itu (Davis, 1968; Reitz, 1977). Orang tidak hanya mengevaluasi apakah permohonan atau perintah termasuk dalam ruang lingkup seorang pemimpin otoritas, tetapi juga apakah itu konsisten dengan nilai-nilai dasar, prinsip, dan tradisi dari organisasi atau sistem sosial. Misalnya, tentara mungkin tidak mematuhi perintah untuk menembak semua orang yang tinggal di sebuah desa yang telah membantu pemberontak, karena para tentara melihat penggunaan kekuasaan yang berlebihan ini bertentangan dengan hak asasi

manusia. Otoritas biasanya dilakukan dengan permintaan, perintah, atau instruksi yang dikomunikasikan secara lisan atau tertulis. Cara di mana kekuasaan yang sah dilaksanakan mempengaruhi hasilnya. Sebuah permintaan sopan lebih efektif dari pada permintaan arogan, karena tidak menekankan kesenjangan status, atau menyiratkan sasaran ketergantungan pada agen. Penggunaan permintaan sopan sangat penting bagi orang-orang yang cenderung sensitif tentang perbedaan status dan hubungan otoritas, seperti seseorang yang lebih tua dari agen atau yang merupakan rekan dari pada bawahan langsung. Membuat permintaan sopan tidak berarti bahwa agen harus memohon atau tampak menyesal tentang permintaan. Untuk melakukannya risiko kesan bahwa permintaan itu tidak layak atau sah, dan mungkin memberikan kesan bahwa kepatuhan tidak benar-benar diharapkan (Sayles, 1979).

Permintaan yang sah harus dibuat dalam suatu perusahaan, secara percaya diri. Dalam keadaan darurat, situasi itu lebih penting untuk bersikap tegas dari pada sopan. Sebuah perintah langsung oleh pemimpin dalam nada perintah suara kadang-kadang diperlukan untuk mengejutkan bawahan dalam tindakan langsung dalam keadaan darurat. Dalam situasi semacam ini, bawahan mengasosiasikan percaya diri, arah perusahaan dengan keahlian serta otoritas (Mulder dkk., 1970).

Contoh penolakan langsung oleh bawahannya untuk melaksanakan perintah atau permintaan yang sah, merongrong otoritas pemimpin dan meningkatkan kemungkinan masa depan bawahan terancam. Pesanan yang tidak mungkin dilakukan tidak harus diberikan. Jika kewenangan agen untuk membuat permintaan diragukan, itu harus diverifikasi dengan taktik legitimasi, yang dijelaskan nanti dalam bab ini. Kadang-kadang seorang bawahan akan menunda dan complain dengan permintaan yang

tidak biasa atau tidak menyenangkan untuk menguji apakah pemimpin benar-benar serius tentang hal itu. Jika pemimpin tidak menindaklanjuti permintaan awal untuk memeriksa kepatuhan, bawahan cenderung menyimpulkan bahwa permintaan dapat diabaikan.

b. *Reward Power* (Penghargaan Kekuasaan)

Penghargaan kekuasaan sebagian berasal dari otoritas formal untuk mengalokasikan sumber daya dan manfaat. Kewenangan ini sangat bervariasi di seluruh organisasi dan dari satu jenis posisi manajemen yang lain dalam organisasi yang sama. Kontrol lebih besar atas sumber daya yang langka biasanya berwenang untuk eksekutif tingkat tinggi dari pada manajer tingkat yang lebih rendah. Eksekutif memiliki wewenang untuk membuat keputusan tentang alokasi sumber daya ke berbagai subunit dan kegiatan, dan di samping itu mereka memiliki hak untuk meninjau dan mengubah keputusan alokasi sumber daya yang dibuat di tingkat bawah. Manajer biasanya memiliki lebih banyak kekuasaan pahala atas bawahan dari rekan-rekan atas atau atasan (Yukl Falbe, 1991). Salah satu bentuk penghargaan kekuasaan terhadap bawahan adalah wewenang untuk memberikan kenaikan gaji, bonus, atau insentif ekonomi lainnya untuk diberikan kepada bawahan. Penghargaan kekuasaan berasal juga dari kontrol atas manfaat nyata seperti promosi, pekerjaan yang lebih baik, jadwal kerja yang lebih baik, anggaran operasional yang lebih besar, rekening pengeluaran yang lebih besar, dan simbol status seperti kantor yang lebih besar atau ruang parkir yang disediakan. Sumber lain Penghargaan kekuasaan lateral dalam beberapa organisasi adalah sistem penilaian per-kinerja yang meliputi evaluasi oleh rekan-rekan sebagai masukan untuk keputusan tentang kenaikan

gaji atau promosi bagi manajer. Penghargaan kekuasaan ke atas bawahan sangat terbatas dalam banyak organisasi. Beberapa organisasi menyediakan mekanisme formal bagi bawahan untuk pemimpin evaluasi. Namun demikian, bawahan biasanya memiliki pengaruh tidak langsung terhadap pemimpin, reputasi dan prospek untuk kenaikan gaji atau promosi.. Beberapa bawahan mungkin juga memiliki kekuatan pahala berdasarkan atas kemampuan mereka untuk mendapatkan sumber daya di luar sistem kewenangan formal organisasi. Sebagai contoh, seorang ketua departemen di universitas negeri bisa memperoleh discretionary fund dari hibah dan kontrak, dan dana tersebut digunakan sebagai dasar untuk mempengaruhi keputusan yang dibuat oleh perguruan dekan, yang sendiri diskresioner dana yang sangat terbatas.

#### c. Kekuasaan Koersif

Kekuasaan koersif seorang pemimpin terhadap bawahan didasarkan pada kewenangan menghukum-dokumen, yang sangat bervariasi di berbagai jenis organisasi. Kekuasaan koersif pemimpin militer dan politik biasanya lebih besar dari manajer perusahaan. Selama dua abad terakhir, telah terjadi penurunan umum dalam penggunaan kekuasaan yang sah oleh semua jenis pemimpin (Katz Kahn, 1978). Sebagai contoh, manajer pernah memiliki hak untuk memecat karyawan dengan alasan apapun mereka pikir dibenarkan. Kapten kapal bisa belasan pelaut yang tidak taat atau yang gagal melakukan tugas mereka. Perwira militer bisa mengeksekusi seorang tentara karena desersi atau kegagalan untuk mematuhi perintah selama pertempuran. Saat ini, bentuk-bentuk kekuasaan koersif yang dilarang atau dibatasi tajam di sebagian besar negara. Dalam hubungan lateral, ada beberapa peluang untuk menggunakan paksaan. Jika rekan tergantung pada manajer untuk bantuan dalam melakukan tugas-tugas penting,



manajer dapat mengancam untuk menahan kerjasama jika rekan gagal untuk melaksanakan permintaan. Namun, karena ketergantungan timbal balik biasanya ada di antara manajer sub-unit yang berbeda, koersif kemungkinan untuk memperoleh pembalasan dan meningkat menjadi konflik yang menguntungkan baik partai.

Para bawahan kekuasaan koersif memiliki lebih dari atasan sangat bervariasi dari satu jenis organisasi yang lain. Di banyak organisasi bawahan memiliki kapasitas untuk secara tidak langsung mempengaruhi evaluasi kinerja bos mereka. Bawahan dalam organisasi tersebut dapat merusak reputasi bos jika mereka membatasi produksi, operasi sabotase, memulai keluhan, mengadakan demonstrasi, atau membuat pengaduan kepada manajemen yang lebih tinggi. Kadang-kadang, kekuasaan koersif sub-koordinat melibatkan metode yang lebih ekstrim untuk menghilangkan pemimpin dari kantor.

- *Personal Power* (Kekuasaan Pribadi)

- a. *Referent Power* (Sumber Kekuasaan)

Sumber kekuasaan berasal dari keinginan untuk menyenangkan orang lain agen kepada siapa mereka memiliki perasaan yang kuat kasih sayang, kekaguman, dan loyalitas (Raven Perancis, 1959). Orang biasanya bersedia melakukan perlakuan khusus untuk seorang teman, dan mereka lebih cenderung untuk melaksanakan permintaan yang dibuat oleh seseorang yang mereka sangat mengagumi. Bentuk terkuat sumber kekuasaan melibatkan proses pengaruh yang disebut "**identifikasi pribadi**." Sumber kekuasaan biasanya lebih besar bagi seseorang yang ramah, menarik, pesona, dan dapat dipercaya. Beberapa cara khusus untuk memperoleh dan mempertahankan sumber kekuasaan diringkas berikut. Sumber

kekuasaan meningkat dengan menunjukkan kepedulian terhadap kebutuhan dan perasaan orang lain, menunjukkan kepercayaan dan rasa hormat, dan memperlakukan orang dengan adil. Namun, untuk mencapai dan mempertahankan sumber kekuasaan yang kuat biasanya membutuhkan lebih dari sekedar pujian, nikmat, dan pesona. Sumber kekuasaan akhirnya tergantung pada karakter agen dan integritas. Seiring waktu, tindakan berbicara lebih keras dari pada kata-kata, dan seseorang yang berusaha tampil ramah tetapi memanipulasi dan mengeksploitasi orang akan kehilangan sumber kekuasaan. Integritas ditunjukkan dengan menjadi jujur, mengungkapkan satu set konsisten nilai-nilai, bertindak dengan cara yang konsisten dengan nilai-nilai yang dianut seseorang, dan melaksanakan janji-janji dan kesepakatan.

**b. *Expert Power* (Kekuasaan Ahli)**

Pengetahuan dan keterampilan tugas yang relevan merupakan sumber utama kekuatan pribadi di organisasi-organisasi. Pengetahuan yang unik tentang cara terbaik untuk melakukan tugas atau memecahkan masalah penting memberikan pengaruh potensial terhadap bawahan, rekan kerja, dan atasan. Yang lebih penting masalah adalah untuk target orang, semakin besar kekuasaan yang diperoleh dari agen yang memiliki keahlian yang diperlukan untuk menyelesaikannya. Ketergantungan meningkat ketika target orang tidak dapat dengan mudah menemukan sumber lain selain saran agen (Hickson, Hinings, Lee, Schneck, Pennings, 1971; 1974). Dalam jangka pendek, keahlian dirasakan lebih penting dari pada keahlian nyata, dan agen mungkin dapat berpura-pura untuk sementara waktu dengan bertindak percaya diri dan berpura-pura menjadi seorang ahli. Namun, seiring waktu, sebagai pengetahuan agen yang diuji, sasaran persepsi keahlian agen cenderung menjadi lebih akurat.

Dengan demikian, adalah penting bagi para pemimpin untuk mengembangkan dan mempertahankan reputasi untuk keahlian teknis dan kredibilitas yang kuat.

c. *Information Power* (Kekuasaan Informasi)

Sumber penting lain dari kekuasaan adalah kontrol atas informasi. Jenis kekuasaan melibatkan kedua akses ke informasi penting dan kontrol atas distribusi kepada orang lain (Pettigrew, 1972). Beberapa akses untuk hasil informasi dari posisi seseorang dalam jaringan komunikasi organisasi. Posisi manajerial sering memberikan kesempatan-kesempatan untuk memperoleh informasi yang tidak langsung tersedia bagi bawahan atau rekan-rekan (Mintzberg, 1973, 1983). Seorang pemimpin yang mengontrol aliran informasi penting tentang kejadian di luar memiliki kesempatan untuk menafsirkan peristiwa ini untuk bawahan dan mempengaruhi persepsi dan sikap mereka (Kuhn, 1963). Beberapa manajer mendistorsi informasi untuk membujuk orang bahwa tindakan tertentu yang diinginkan. Contoh distorsi informasi termasuk editing selektif laporan dan dokumen, bias interpretasi data, dan penyajian informasi palsu. Beberapa manajer menggunakan kontrol mereka atas distribusi informasi sebagai cara untuk meningkatkan kekuatan ahli mereka dan meningkatkan ketergantungan bawahan. Jika pemimpin adalah satu-satunya yang "tahu apa yang sedang terjadi," bawahan akan kekurangan bukti untuk membantah klaim pemimpin bahwa keputusan tidak populer dibenarkan oleh keadaan. Selain itu, kontrol informasi memudahkan bagi seorang pemimpin untuk menutupi kegagalan dan kesalahan.

- Kekuasaan Dalam Organisasi

Kekuasaan adalah kapasitas seseorang, tim, atau organisasi untuk mempengaruhi yang lain. Kekuasaan tidak dimaksudkan untuk mengubah perilaku seseorang, melainkan potensi untuk mengubah seseorang (Mc. Shane & Von Glnow, 2010: 300). Lebih jauh lagi, kedua ahli ini menjelaskan bahwa kekuasaan mensyaratkan kebergantungan. Dengan kata lain, pihak yang berkuasa memiliki hal yang dianggap penting oleh pihak lainnya sehingga pihak tersebut merasa berada di bawah kendali pihak yang memiliki kekuasaan. Seseorang dapat dikatakan memiliki kekuasaan terhadap orang lain jika ia dapat mengontrol perilaku orang lain. Kekuasaan adalah hubungan nonresiprokal antara dua orang atau lebih. Nonresiprokal di dalam konteks ini dapat diartikan sebagai ketidakseimbangan kuasa yang dimiliki oleh individu yang satu dan individu yang lain. Dengan kata lain, dua pihak yang memiliki hubungan nonresiprokal mungkin saja tidak memiliki kekuasaan yang sama di dalam wilayah yang sama (Brown dan Gilman, 2003: 158). Dalam kenyataannya, kekuasaan memberikan beberapa keleluasaan bagi pihak yang memiliki posisi superior. Keleluasaan tersebut dapat menentukan optimal atau tidaknya kinerja sebuah organisasi.

- Politik dalam Organisasi

Politik organisasi merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu dalam organisasi untuk memperjuangkan kepentingannya sendiri (Colquitt, J.A., Lepine, J.A., & Wesson, M.J. 2011: 460). Sedangkan menurut Mc Shane & Van Glnow (2010: 315-316) politik organisasi terkait erat dengan taktik organisasi. Menurut kedua pakar ini, politik organisasi adalah perilaku yang dianggap oleh orang lain sebagai taktik yang menguntungkan diri

sendiri dengan mengatasnamakan organisasi. Taktik tersebut sering kali bertentangan dengan kepentingan organisasi. Politik organisasi tumbuh subur dalam kondisi-kondisi tertentu, misalnya pada saat kurangnya sumber daya manusia, sangat mungkin ada individu-individu yang mempertahankan satu posisi atau jabatan di organisasi. Secara faktual, politik organisasi bukanlah merupakan suatu hal yang tabu bagi orang-orang tertentu. Hal ini merupakan imbas dari berkumpulnya banyak individu di dalam organisasi. Semakin banyak individu di dalam organisasi, semakin banyak pula tarik menarik kepentingan di dalam organisasi tersebut. Hal tersebut berimplikasi pada maraknya politik organisasi (Thoha:2004). Setiap pihak akan melakukan apa pun yang bisa mereka lakukan untuk mendukung kepentingannya serta untuk melakukan hal-hal yang menguntungkan dirinya. Hal inilah yang pada akhirnya memunculkan politicking atau berpolitik dalam organisasi. Dalam jangka panjang, tarik menarik kepentingan ini akan memberikan dampak tidak baik terhadap eksistensi organisasi. Semakin banyak individu yang mengedepankan kepentingannya, semakin terabaikan pula tujuan organisasi. Karenanya, seorang pemimpin yang baik harus dapat meminimalkan politik organisasi atau berupaya semaksimal mungkin agar politik organisasi tidak memicu timbulnya konflik yang dapat mengancam keberadaan organisasi.

Secara umum teori politik birokrasi (Thoha:2004) adalah teori yang menjelaskan peran administrasi dan birokrasi dalam proses pembuatan kebijakan publik sekaligus menolak pandangan dikotomi administrasi dan politik. Kemunculan politik birokrasi berasumsi dari fakta empiris perandaaan perilaku politik dalam birokrasi. Teori ini dikembangkan dengan suatu sikap sepaham dengan pandangan bahwa administrasi tidak hanya teknis dan aktivitas bebas nilai dan terpisah dari politik, dengan makna lain

sejalandengan pandangan D. Waldo yang mengatakan *administration is politic*. Paradigma politik birokrasi menjelaskan bahwa tindakan-tindakan pemerintah merupakan hasil bargaining tawar menawar dan kompromi diantara berbagai elemen organisasi dalam pemerintah. Hal ini bisa dimaknai bahwa birokrasi mempunyai kekuasaan politik. Posisi birokrasi kuat secara politik karena memiliki sumber-sumber kekuasaan yang lengkap. Menurut Guy Peters diungkap ada empat sumber kekuasaan penting yang dimiliki birokrasi yaitu personifikasi negara, decision making tinggi dan kelembagaan permanen dan stabil. Paradigma politik Allison ini merupakan model III, dua model sebelumnya menjelaskan keputusan merupakan produk aktor tunggal dan model kedua aktor berproses dalam pembuatan standar Operating System (SOP). Politik birokrasi Allison dibangun melalui empat proposisi, yaitu: (1) pemerintah/eksekutif terdiri atas sejumlah divergen tujuan dan agenda masing masing (2) tidak ada aktor pemerintah yang dominan dan mampu bertindak sendiri/dapat bertindak unilateral (3)

Ada dua dimensi organisasi kunci teori politik birokrasi :

1. Berhubungan dengan perilaku. Tujuan utama di sini adalah untuk menjelaskan mengapa birokrat dan birokrasi melakukan apa yang mereka lakukan. Anggapan umum adalah bahwa birokrasi mengejar misi publik yang penting dan membuat kebijakan banyak , namun hanya memiliki pedoman jelas dari undang-undang. Jika lembaga-lembaga resmi yang bertanggungjawab untuk tujuan lembaga-lembaga publik, hanya sebagian menjelaskan apa yang birokrasi lakukan dan mengapa mereka melakukannya.
2. Berkaitan dengan struktur kelembagaan dan distribusi kekuasaan. Tujuan utama di sini adalah untuk memahami bagaimana jalur resmi birokrasi kewenangannya berhubungan dengan Lembaga lain, dan program-program kebijakan ditempatkan

dalam yurisdiksinya semua bergabung untuk menentukan pengaruh politik relative berbagai aktor politik. Penjelasan untuk perilaku politik birokrasi dan birokrat memiliki akar yang kuat dalam literatur teori organisasi. Misalnya :

1. Robert Merton (1957) menyatakan bahwa lembaga disusun sebagai birokrasi klasik membentuk kepribadian orang-orang yang bekerja untuk mereka. Sebuah lingkungan birokrasi. Merton berpendapat, orang ditekan agar sesuai dengan pola-pola perilaku yang diharapkan untuk mengikutiaturan, menjadi metodis dan rinci.
2. William Whyte, Jr, menggemakan tema yang sama dalam bukunya Organisasi kerja Thr. Mach (1956). Penelitian dalam perusahaan-perusahaan AS mengadopsi tujuan dari organisasi yang mereka kerjakan sebagai milik mereka, untuk menggolongkan kepribadian mereka kedalam lingkungan organisasi yang lebih besar .Wilson mengajukan sebuah pertanyaan yang sama dengan Allison, meskipun itu lebih fokus ke masalah administrasi. Bertanya mengapa pemerintah melakukan apa yang mereka lakukan, Wilson bertanya mengapa birokrasi melakukan apa yang mereka lakukan. Wilson berpendapat bahwa birokrat memiliki kebijaksanaan dalam pengambilan keputusan mereka, dan faktor bagaimana kebijakan yang dilakukan. Sebelum kontribusi Wilson , banyak sarjana telah menegaskan bahwa kebijaksanaan dalam pengambilan keputusan, pada dasarnya, membuat birokrat menjadi pembuat kebijakan, dan birokrasi menjadi aktor politik. Wilson menyimpulkan bahwa birokrasi yang sukses adalah di mana eksekutif telah menjalankan misi dengan baik, mengidentifikasi tugas-tugas yang harus dicapai untuk memenuhi misi, wewenang didistribusikan dalam organisasi sesuai dengan tugas-tugas, dan memberikan bawahan (terutama operator) dengan cukup otonomi untuk mencapai tugas di tangan, urutan cukup tinggi mengingat lingkungan kompleks lembaga-lembaga publik. Teori control politik birokrasi merupakan

titik sentral (penting) dan harus dipahami sebagai bagian dari pelaksanaan administrasi publik (Thoha:2015) Kehadiran politik dalam tindakan birokrasi dianggap sebagai titik awal pengambilan keputusan administrasi, ini sejalan dengan pendekatan teori administrasi publik yang modern, karena dikotomi politik pemerintahan adalah kebutuhan primer. Politik birokrasi dalam perumusan kebijakan, juga di kemukakan oleh Woodrow Wilson dengan teori manajemen kebijakan, beliau mengatakan bahwa politik sebagai bagian dari kontrol birokrasi kebijakan tidak bisa dipisahkan secara eksistensi, pernyataan tersebut menjelaskan bahwa politik dalam birokrasi secara bersama-sama sejalan dan tidak ada batasan wilayah khusus. Namun demikian menurut Frederick, sangatlah keliru jika ada yang menganggap bahwa dalam merumuskan kebijakan administrasi, tindakan politik tidak berjalan bersama dalam merumuskan langkah kebijakan, hanya saja dalam pengembangan teori politik birokrasi lebih diposisikan secara non formal karena dikotomi/pemisahan tidak dapat dilihat sebagai bentuk pemisahan tindakan dalam menjalankan birokrasi.

## **6) TEORI BUDAYA ORGANISASI**

- **Pengertian Budaya Organisasi**

Dalam kehidupan masyarakat sehari-hari tidak terlepas dari ikatan budaya yang diciptakan. Ikatan budaya tercipta oleh masyarakat yang bersangkutan, baik dalam keluarga, organisasi, bisnis maupun bangsa. Budaya membedakan masyarakat satu dengan yang lain dalam cara berinteraksi dan bertindak menyelesaikan suatu pekerjaan. Budaya mengikat anggota kelompok masyarakat menjadi satu kesatuan pandangan yang menciptakan keseragaman berperilaku atau bertindak. Seiring dengan bergulirnya waktu, budaya pasti terbentuk dalam organisasi



dan dapat pula dirasakan manfaatnya dalam memberi kontribusi bagi efektivitas organisasi secara keseluruhan. Berikut ini dikemukakan beberapa pengertian budaya organisasi menurut beberapa ahli :

- a. Menurut Wood, Wallace, Zeffane, Schermerhorn, Hunt, Osborn (2001:391), budaya organisasi adalah sistem yang dipercayai dan nilai yang dikembangkan oleh organisasi dimana hal itu menuntun perilaku dari anggota organisasi itu sendiri.
- b. Menurut Tosi, Rizzo, Carroll seperti yang dikutip oleh Munandar (2001:263), budaya organisasi adalah cara-cara berpikir, berperasaan dan bereaksi berdasarkan pola-pola tertentu yang ada dalam organisasi atau yang ada pada bagian-bagian organisasi.
- c. Menurut Robbins (1996:289), budaya organisasi adalah suatu persepsi bersama yang dianut oleh anggota-anggota organisasi itu.
- d. Menurut Schein (1992:12), budaya organisasi adalah pola dasar yang diterima oleh organisasi untuk bertindak dan memecahkan masalah, membentuk karyawan yang mampu beradaptasi dengan lingkungan dan mempersatukan anggota-anggota organisasi. Untuk itu harus diajarkan kepada anggota termasuk anggota yang baru sebagai suatu cara yang benar dalam mengkaji, berpikir dan merasakan masalah yang dihadapi.
- e. Menurut Cushway dan Lodge, budaya organisasi merupakan sistem nilai organisasi dan akan mempengaruhi cara pekerjaan dilakukan dan cara para karyawan berperilaku. Dapat

disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan budaya organisasi dalam

- Sumber-sumber Budaya Organisasi

Menurut Tosi, Rizzo, Carrol seperti yang dikutip oleh Munandar (2001:264), budaya organisasi dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu:

1. Pengaruh umum dari luar yang luas

Mencakup faktor-faktor yang tidak dapat dikendalikan atau hanya sedikit dapat dikendalikan oleh organisasi.

2. Pengaruh dari nilai-nilai yang ada di masyarakat

Keyakinan-keyakinan dan nilai-nilai yang dominan dari masyarakat luas misalnya kesopansantunan dan kebersihan.

3. Faktor-faktor yang spesifik dari organisasi

Organisasi selalu berinteraksi dengan lingkungannya. Dalam mengatasi baik masalah eksternal maupun internal organisasi akan mendapatkan penyelesaian-penyelesaian yang berhasil. Keberhasilan mengatasi berbagai masalah tersebut merupakan dasar bagi tumbuhnya budaya organisasi.

- Fungsi Budaya Organisasi

Menurut Robbins (1996 : 294), fungsi budaya organisasi sebagai berikut :

- a. Budaya menciptakan perbedaan yang jelas antara satu organisasi dan yang lain.
- b. Budaya membawa suatu rasa identitas bagi anggota-anggota organisasi.

- c. Budaya mempermudah timbulnya komitmen pada sesuatu yang lebih luas daripada kepentingan diri individual seseorang.
- d. Budaya merupakan perekat sosial yang membantu mempersatukan organisasi itu dengan memberikan standar-standar yang tepat untuk dilakukan oleh karyawan.
- e. Budaya sebagai mekanisme pembuat makna dan kendali yang memandu dan membentuk sikap serta perilaku karyawan.

- Ciri-ciri Budaya Organisasi

Menurut Robbins (1996:289), ada 7 ciri-ciri budaya organisasi adalah:

1. Inovasi dan pengambilan resiko. Sejauh mana karyawan didukung untuk menjadi inovatif dan mengambil resiko.
2. Perhatian terhadap detail. Sejauh mana karyawan diharapkan menunjukkan kecermatan, analisis dan perhatian terhadap detail.
3. Orientasi hasil. Sejauh mana manajemen memfokus pada hasil bukannya pada teknik dan proses yang digunakan untuk mencapai hasil tersebut.
4. Orientasi orang. Sejauh mana keputusan manajemen memperhitungkan efek pada orang-orang di dalam organisasi itu.
5. Orientasi tim. Sejauh mana kegiatan kerja diorganisasikan sekitar tim-tim, ukannya individu.
6. Keagresifan. Berkaitan dengan agresivitas karyawan.
7. Kemantapan. Organisasi menekankan dipertahankannya budaya organisasi yang sudah baik.

Dengan menilai organisasi itu berdasarkan tujuh karakteristik ini, akan diperoleh gambaran majemuk dari budaya organisasi itu. Gambaran ini menjadi dasar untuk perasaan pemahaman bersama yang dimiliki para anggota mengenai organisasi itu, bagaimana urusan diselesaikan di dalamnya, dan cara para anggota berperilaku (Robbins, 1996 : 289).

- Budaya Organisasi Birokrasi

Kebudayaan adalah suatu sistem wilayah, keyakinan dan norma-norma yang unik yang dimiliki secara bersama oleh anggota sesuatu organisasi dan budaya dan menjadi suatu Penyebab. Penting bagi keefektifan (Gibson, et al,1995 :41. Kebudayaan mempunyai arti yang bermacam-macam dan untuk keperluan penelitian ini budaya diartikan sebagai suatu sistem nilai dan keyakinan bersama yang menghasilkan norma perilaku (Smircich, 1983 dalam Gibson,et al 1995:41). Budaya organisasi merupakan persepsi umum yang dinilai oleh para anggota organisasi sebagai suatu sistem nilai yang selanjutnya diterima secara bersama dalam salah satu dominan variabel dominan, disamping variabel dominan disamping variabel strategis lingkungan dan teknologi. Robbins (1994:505) mengatakan bahwa organisasi mempunyai kepribadian seperti halnya individu, kita menyebut kepribadian tersebut sebagai budaya organisasi. Budaya organisasi adalah sistem pengertian yang diterima secara individual, toleransi terhadap resiko, arah (direction), integrasi dukungan manajemen. Kontrol, identitas, sistem imbalan toleran terhadap konflik dan pola komunikasi (Robbins, 1994: 505). Organisasi memiliki budaya yang berbeda-beda sama halnya dengan masa yang memiliki kepribadian yang berbeda-beda. seperti manusia organisasi juga ada yang gesit, ada yang kreatif dan yang sangat perhatian, sedangkan yang lain merasa tertekan, acuh tak acuh, dan pemberontak budaya organisasi

merupakan kerangka perilaku, emosi dan psikologi yang tertanam dalam dan dianut bersama oleh para anggota (Osborn dan Plastrik 2000: 225).

Budaya birokrasi pada umumnya memiliki karakteristik yang sama, di mana badan-badan pemerintah dikelola dengan cara hirarki dan berlapis-lapis dan disusun secara birokratis. serta biasanya memiliki monopoli Osborn dan Plastrik, (2000 : 43) mengatakan bahwa sistem birokrasi cenderung menetapkan spesifikasi spesifikasi yang sangat detail, unit-unit fungsional aturan-aturan prosedural dan job deskripsi untuk menentukan apa yang harus dilakukan pegawai. Kondisi demikian menurut Osborne dan Plastrik (2000: 43) akan menimbulkan suatu budaya yang membuat pegawai sangat kreatif dalam pengertian negatif tidak mandiri dan takut mengambil inisiatif sehingga pada gilirannya membentuk budaya saling mengalahkan, rasa takut kepada atasan dan menimbulkan sifat defensif. Budaya organisasi birokrasi konduktif terhadap harapan masyarakat akan sebuah birokrasi yang mampu merespon berbagai tuntutan dan perubahan dari suatu dinamika masyarakat yang bergerak dengan cepat. untuk mengatasi masalah ini perlu ada terobosan dalam budaya birokrasi yang berfokus kepada pengguna jasa publik, sehingga model birokrasi yang diharapkan dimasa depan adalah birokrasi yang lebih peduli terhadap pengguna jasa publik dan tugas pokoknya adalah membantu pelanggan (masyarakat). Budaya organisasi birokrasi yang ditawarkan Barzeley, berfokus pada kepentingan pelanggan (masyarakat) di mana nilai, inovasi fleksibilitas merupakan alternatif dalam rangka peningkatan pelayanan pada saat yang bersamaan kegiatan pemerintah dapat di tingkatkan. budaya birokrasi generasi baru sebagaimana disebutkan oleh Barlezey dikenal sebagai "post birokrasi" yang didasarkan oleh

suatu ide-ide tentang bagaimana kinerja pemerintah lebih produktif dan bertanggung jawab (Barlezey, 1992: 117).

Perilaku manusia dalam organisasi pemerintah (birokrasi), menurut Suradinata (1996: 82) berintikan pada fungsi-fungsi manajemen pemerintahan yang bergerak secara dinamis dan menjadikan manusia berperilaku dalam struktur manajemen yang dibatasi oleh aturan-aturan yang harus ditaati. Selanjutnya Suradinata (1996: 82) menyebutkan bahwa perilaku organisasi pemerintahan (birokrasi) yang dipandang sebagai suatu budaya organisasi birokrasi mencakup :

- a. Konseptualisasi manusia dalam organisasi pemerintahan yaitu kelompok tertentu dan sejumlah orang-orang yang bekerjasama melaksanakan fungsi dan tugasnya masing-masing.
- b. Sistem kekuasaan, adanya kewenangan tertentu pada setiap manusia yang ada dalam organisasi, kekuasaan dan prosedur yang harus dipatuhi untuk melaksanakan, baik dalam bentuk pemikiran jasa maupun hasil produktivitas dalam bentuk barang sebagai hasil kerjanya bagi organisasi.
- c. Sistem fungsi merupakan pembagian tugas masing-masing manusia sebagai pejabat memegang fungsi tertentu dan mempertanggungjawabkan pelaksanaan atau perilaku tugasnya kepada orang yang ditunjuk.

Konseptualisasi dari budaya organisasi birokrasi yang paling penting, yaitu adanya sikap dan perilaku aparat pemerintahan yang membaur dengan masyarakat, sehingga getaran hati rakyat dirasakan oleh aparat pemerintah, jika hal ini dapat diwujudkan maka pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat (*public service*) akan sesuai dengan tuntutan masyarakat di lingkungan masyarakat

yang senantiasa terus berubah. Salah satu agenda penting dalam rangka reformasi birokrasi di Indonesia adalah perlunya pemerkuatan budaya organisasi. Beberapa alasan perlunya pemerkuatan budaya seiring dengan penyesuaian misi dan struktur organisasi, untuk mengakomodasikan implementasi *good governance* serta kepentingan mendesak guna merealisasikan komitmen global *Millinium Development Goals*. Struktur organisasi telah ditetapkan, relokasi pegawai telah dilakukan, namun masih menyisakan masalah budaya organisasi, dimana budaya lama masih belum tersesuaikan dan budaya baru belum melembaga, sehingga interaksi dan interrelasi antara struktur dan kultur relatif “belum pas”. Banyak masalah pada akar rumput tidak tampak dari atas, yang apabila tidak ditangani akan menyebabkan masalah berkepanjangan, hal tersebut sering kali membawa akibat “tidak nyambung” antara kebijakan diatas dengan pelaksanaan kegiatan operasional dibawah, Disadari bahwa masalah ini sangat rumit, dan memerlukan waktu penyesuaian yang cukup panjang, akan tetapi instansi-instansi yang bersangkutan harus peduli, serta mempunyai program komprehensif dengan tatakala yang jelas. Hal yang penting dalam proses perubahan budaya organisasi adalah, bahwa pimpinan harus dapat mengidentifikasi perubahan mana yang kiranya akseptabel, karena apabila terjadi situasi dimana perubahan organisasi merupakan satu-satunya jalan, akan mengakibatkan “culture shock” yang membawa dampak ketidaknyamanan bagi sebahagian anggota organisasi .

## 7) PENUTUP

- Kesimpulan

Birokrasi merupakan instrumen penting dalam masyarakat modern yang kehadirannya tak mungkin terelakkan. Eksistensi birokrasi ini sebagai konsekuensi logis dari tugas utama negara (pemerintahan) untuk menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Negara dituntut terlibat dalam memproduksi barang dan jasa yang diperlukan oleh rakyatnya (*public goods and services*) baik secara langsung maupun tidak. Bahkan dalam keadaan tertentu negara yang memutuskan apa yang terbaik bagi rakyatnya. Untuk itu negara membangun sistem administrasi yang bertujuan untuk melayani kepentingan rakyatnya yang disebut dengan istilah birokrasi. Dari penjelasan mengenai berbagai teori yang ada diatas dapat disimpulkan bahwa selama ada masyarakat, selama itu pula birokrasi tetap berjalan sesuai dengan mobilitas masyarakat. Hal ini dikarenakan dengan adanya birokrasi kehidupan masyarakat lebih tertata dengan rapi sehingga dapat mengatasi kemajemukan hierarki yang ada di dalam masyarakat, perkembangan teori birokrasi memberi bukti bahwa kebutuhan masyarakat dan budaya masyarakat dalam birokrasi senantiasa berjalan dinamis, perlu adanya perubahan pemahaman tentang apa yang di ilhami sebagai birokrasi. Birokrasi merupakan jantung negara dan pemerintahan suatu negara. Apabila birokrasi tersebut dalam pelaksanaannya bagus dan baik maka akan baik pula sistem pemerintahan di negara tersebut, dan begitupun sebaliknya apabila birokrasi di suatu negara di jalankan dengan buruk maka terjadi kehancuran sistem birokrasi dan sistem pemerintahan dan dapat pula menyebabkan kehancuran negara tersebut, karena sudah tidak ada lagi kepercayaan masyarakat yang seharusnya di layani dengan baik malah di perlakukan dengan buruk. Oleh karena itu teori perkembangan birokrasi hadir untuk



mengubah dan membentuk suatu paradigma agar keberjalanan birokrasi sesuai dengan harapan masyarakat.

## REFERENSI:

- A.S. Munandar. 2001. Psikologi Industri dan Organisasi. Depok : Penerbit. Universitas Indonesia (UI Press).
- Barzelay, M. 1992. Breaking Through Bureaucracy. Los Angeles: University of California Press, Ltd
- Ermaya Suradinata, 1996, Manajemen Sumber Daya Manusia, Ramadan Bandung.
- Ernawan, E. 1988. Peranan Birokrasi Terhadap Peningkatan Efektifitas Pengambilan Keputusan di Perusahaan Besar. Skripsi Tidak Diterbitkan. Jakarta: Fakultas Psikologi Universitas Indonesia.
- Ili, Farid. 2014. Teori dan Konsep Administrasi. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Osborne, David & Peter Plastrik. (2000). Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha (Terjemahan Ramelan Abdul Rosyid), Jakarta: PPM.
- Robbins, Stephen P., 1994. Teori Organisasi: Struktur, Desain dan Aplikasi, Alih Bahasa Jusuf Udaya, Jakarta, Arcan
- Robbins, Stephen P., 1996. Perilaku Organisasi Jilid II, Alih Bahasa Hidayana Pujaatmaka, Jakarta, Prenhalindo
- Sarundajang, Sinyo. 2003. Birokrasi Dalam Otonomi Daerah dan Upaya Mengatasinya. Jakarta: Bumi Aksara
- Abdul, Ali. 2011. Eksistensi Konsep Birokrasi Max Weber Dalam Reformasi Birokrasi Di Indonesia. Jurnal TAPIS Vol.7 No.13 Juli-Desember 2011
- Hermawan, Dedy. 2013. New Public Management Dan Politik Birokrasi Dalam Reformasi Birokrasi Indonesia. Jurnal Administrasi Publik dan pembangunan, vol 4, No.2 Juli-Desember 2013
- Leonardo Budi. 2013. Teori Organisasi Suatu Tinjauan Perspektif Sejarah. (online).  
<https://jurnal.unpand.ac.id/index.php/dinsain/article/download/86/83>

- Yovita Sabarina. 2011. Paradigma dalam Teori Organisasi dan Implikasinya pada Komunikasi Organisasi. Jurnal Al-Azhar Indonesia Seri Pranata Sosial, Vol . 1, No. 2, September 2011
- Heryana, Ade. 2012. Organisasi Dan Teori Organisasi. Fakultas Ilmu-ilmu Kesehatan, Universitas Esa Unggul. (online). [http://adeheryana.weblog.esaunggul.ac.id/wp-content/uploads/sites/5665/2017/03/Ade-Heryana\\_Pengertian-Organisasi-dan-Teori-Organisasi2.pdf](http://adeheryana.weblog.esaunggul.ac.id/wp-content/uploads/sites/5665/2017/03/Ade-Heryana_Pengertian-Organisasi-dan-Teori-Organisasi2.pdf)
- Paradigma Teori Organisasi. 2010. (Online). <http://e-artikel.untagsmg.ac.id/images/ebook/zfLLzc.pdf>
- Thoha, Miftah, Perspektif Perilaku Birokrasi. Jakarta: Rajawali Press, 1991.hlm19
- Thoha, Miftah. 1992. Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Thoha, Miftah.2004.Birokrasi & Politik di Indonesia.PT Raja Grafindo Persada:Jakarta
- Thoha, Miftah. 2015. Ilmu Administrasi Publik Kontemporer. Jakarta. Kencana.
- Yukl, G. 2001. *Leadership In Organization*. (Fifth Edition). Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.

# KONTEKS SEJARAH BIROKRASI PUBLIK INDONESIA

## A. PENDAHULUAN

Kehidupan masyarakat tidak bisa dilepaskan dari birokrasi mulai dari awal ia lahir di dunia hingga meninggal. Banyak pengurusan yang berkaitan dengan birokrasi. Dalam bahasa sehari-hari birokrasi diartikan dalam konotasi yang tidak menyenangkan (*red tape*), kekakuan dan birokratis (pengurusan yang berbelit-belit). Pengertian yang demikian bukan terjadi begitu saja tetapi melalui proses yang cukup panjang dan dialami oleh banyak orang yang pernah berurusan dengan pejabat (birokrasi).

Berdasarkan pengalaman masyarakat yang berurusan dengan pejabat, mereka sering dibuat kecewa, tidak cepat melayani, minta balas jasa, dan sebagainya sehingga sudah tidak asing lagi jika kita berurusan dengan birokrasi dalam benak kita adalah urusan akan menjadi berbelit-belit. Ini adalah pengertian yang sudah masyarakat yang dipahami oleh orang awam pada umumnya, namun, dilihat dari pengertian birokrasi yang sebenarnya adalah tidak benar. Birokrasi terjadi karena adanya organisasi negara, kemudian negara berkewajiban melayani kepentingan masyarakat sebaik-baiknya. Namun, dalam proses pelayanan itulah sering disalahgunakan oleh para pejabat, yaitu dengan tidak melayani sebagaimana mestinya, tidak sesuai dengan ketentuan yang ada dan melanggar undang-undang atau peraturan yang berlaku.

Dengan demikian, birokrasi dapat diartikan sebagai pemerintahan atau pengaturan yang dilakukan dari meja ke meja secara terpisah. Maksud dilakukannya peraturan dan pengambilan keputusan secara terpisah-pisah itu adalah untuk menghindarkan terjadinya subjektivitas keputusan dan pengawasan pada satu tangan. Demikian pula dalam hal pengangkatan pejabatnya tidak didasarkan kehendak penguasa, tetapi didasarkan persyaratan-

persyaratan yang objektif, seperti pendidikan, keahlian, pengalaman, dan senioritas.

Selama ini, organisasi birokrasi di kalangan masyarakat dipahami sebagai sebuah organisasi yang melayani masyarakat dengan *stereotype*<sup>7</sup> yang negatif antara lain, yaitu proses pengurusan surat atau dokumen lain yang berbelit-belit, tidak ramah, tidak adil, tidak transparan, mempersulit dan memperlama pelayanan, dan sebagainya. Tidak salah masyarakat menggambarkan birokrasi dengan hal-hal seperti itu karena memang pengalaman-pengalaman yang tidak menyenangkan yang dialami secara langsung oleh masyarakat seperti itu, misalnya saat pembuatan KTP, akte kelahiran, mengurus sertifikat tanah, membuat paspor, memungut retribusi, dan sebagainya. Tetapi apakah memang seperti itu gambaran birokrasi (juga di Indonesia) saat ini? Bagaimana dengan era reformasi yang terjadi di Indonesia? Apakah tidak atau belum mampu menghapus stereotype negatif terhadap birokrasi?

## **B. BIROKRASI**

- Pengertian Birokrasi

Banyak ahli yang mendefinisikan birokrasi dari pendangannya masing-masing, diantaranya :

- 1) PETER M BLAU dan W. MEYER

Menurut Peter M. Blau dan W. Meyer (1987) adalah tipe organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administrative dengan cara mengkoordinasi secara sistematis teratur pekerjaan dari banyak anggota organisasi.

---

<sup>7</sup> Stereotype adalah penilaian terhadap seseorang yang hanya berdasarkan persepsi terhadap kelompok dimana orang tersebut dikategorikan.

2) LANCE CASTLE

Lance Castle memberikan definisi birokrasi sebagai berikut : *“bureaucracy I mean the salaried people who are charged with the function of government”. The army officers, the military bureacracy, are of course included. The bureaucracy of which lam speaking doesn’t always conform to Weber’s notion of rational bureaucracy.*

3) YAHYA MUHAIMIN

Sedang Yahya Muhaimin mengartikan birokrasi sebagai “Keseluruhan aparat pemerintah, sipil maupun militer yang melakukan tugas membantu pemerintah dan menerima gaji dari pemerintah karena statusnya itu”.

4) KARL MARX

Birokrasi adalah alat kelas yang berkuasa, yaitu kaum borjuis dan kapitalis untuk mengeksploitasi kaum proletar. Birokrasi adalah parasit yang eksistensinya menempel pada kelas yang berkuasa dan dipergunakan untuk menhisap kelas proletar.

- Makna Birokrasi

Meskipun secara umum sudah ada penjelasan atau definisi tentang birokrasi, tetapi dalam khasanah ilmu pengetahuan perbedaan pendapat dan pandangan sangat dihargai. Demikian juga dengan perbedaan pandangan tentang birokrasi. Ada beberapa tokoh atau ahli yang memandang birokrasi secara positif, ada juga yang secara negatif, tetapi ada juga yang melihatnya secara netral (*value free*).

1) Makna Positif :

Birokrasi yang bermakna positif diartikan sebagai birokrasi legal-rasional yang bekerja secara efisien dan efektif. Birokrasin tercipta karena kebutuhan akan adanya

penghubung antara negara dan masyarakat, untuk mengefektifkan kebijakan-kebijakan negara. Artinya, birokrasi dibutuhkan baik oleh negara maupun oleh rakyat. Tokoh pendukungnya adalah : Max Weber dan Hegel

2) Makna Negatif:

Birokrasi yang bermakna negatif diartikan sebagai birokrasi yang penuh dengan patologi (penyakit), organisasi tambun, boros, tidak efisien dan tidak efektif, korupsi, dll. Birokrasi adalah alat penindas (penghisap) bagi kaum yang lemah (miskin) dan hanya membela kepentingan orang kaya. Artinya, birokrasi hanya menguntungkan kelompok orang kaya saja. Tokoh pendukungnya adalah : Karl Max dan Harold Laski

3) Makna Netral (*value free*)

Sedangkan birokrasi yang bermakna netral diartikan sebagai keseluruhan pejabat negara pada cabang eksekutif atau bisa juga diartikan sebagai setiap organisasi yang berskala besar (Marini, 2012).

### C. PERKEMBANGAN BIROKRASI DARI MASA KE MASA

1. Birokrasi Zaman Kerajaan

Sebagian besar wilayah Indonesia sebelum kedatangan bangsa asing pada abad ke-16, menganut sistem kekuasaan dan pengaturan masyarakat yang berbentuk sistem kerajaan. Dalam sistem kerajaan, pucuk pimpinan ada di tangan raja sebagai pemegang kekuasaan tunggal atau absolute. Segala keputusan ada di tangan raja dan semua masyarakat harus patuh dan tunduk pada kehendak sang Raja. Birokrasi pemerintahan yang terbentuk pada saat itu adalah birokrasi kerajaan, yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

- 1) Penguasa menganggap dan menggunakan administrasi publik sebagai urusan pribadi.
- 2) Administrasi adalah perluasan rumah tangga istana.
- 3) Tugas pelayanan ditujukan kepada pribadi sang raja.
- 4) “Gaji” dari raja kepada bawahan pada hakikatnya adalah anugerah yang juga dapat ditarik sewaktu-waktu sekehendak raja (Agus Dwiyanto dkk, 2006, p. 10).

Para pejabat kerajaan dapat bertindak sekehendak hatinya terhadap rakyat, seperti halnya dilakukan oleh raja. Aparat kerajaan dikembangkan sesuai dengan perkembangan kebutuhan raja. Di dalam keraton, urusan dalam pemerintahan diserahkan kepada empat pejabat setingkat wedana lebet yang dikoordinasikan oleh seorang pepatih lebet<sup>8</sup>. Pejabat-pejabat kerajaan tersebut masing-masing membawahi pegawai (abdidalem) yang jumlahnya cukup banyak. Daerah di luar keraton, seperti daerah pantai raja menunjuk bupati-bupati yang setia kepada raja untuk menjadi penguasa daerah. Para bupati biasanya bupati lama yang telah ditaklukkan oleh raja, pemuka masyarakat setempat, atau saudara raja sendiri.

Pada era kerajaan, pada dasarnya tidak terdapat perbedaan sistem pemerintahan yang diterapkan, antar berbagai daerah di Indonesia. Salah satunya Kerajaan Mataram, ada tiga strategi yang diterapkan oleh Raja Mataram untuk mencegah para bupati melepaskan diri dari kekuasaannya. Pertama, menggunakan kekerasan dengan menerapkan hukuman mati pada lawan politik. Kedua, mengharuskan tokoh yang berpengaruh di suatu daerah untuk menetap di keraton. Ketiga, menjalin persekutuan dengan jalan perkawinan. Loyalitas bupati ditunjukkan dengan cara menghadap ke istana minimal setahun tiga kali yakni pada

---

<sup>8</sup> Keraton merupakan pemerintahan pusat, wedana lebet merupakan pejabat setingkat menteri, pepatih lebet merupakan Menteri Koordinator.



perayaan atau hari besar kerajaan, seperti *Garebek Maulud*<sup>9</sup>, *Garebek Syawal*<sup>10</sup>, *Dan Garebek Besar*<sup>11</sup> (Agus Dwiyanto dkk, 2006, pp. 11-12).

## 2. Birokrasi Zaman Kolonial

Pelayanan publik pada masa pemerintahan kolonial Belanda tidak terlepas dari sistem administrasi pemerintahan yang berlangsung pada saat itu. Kedatangan penguasa kolonial tidak banyak mengubah sistem birokrasi dan administrasi pemerintahan yang berlaku di Indonesia, sebagai bangsa pendatang yang ingin menguasai wilayah nusantara baik secara politik maupun ekonomi, pemerintah kolonial menjalin hubungan politik dengan pemerintah kerajaan yang masih disegani oleh masyarakat, motif utamanya adalah menanamkan pengaruh politiknya terhadap elite politik kerajaan. Selama pemerintahan kolonial terjadi dualisme sistem birokrasi pemerintahan. Di satu sisi telah mulai diperkenalkan dan diberlakukan sistem administrasi kolonial (*binnenlandcshe Bestuur*) yang mengenalkan sistem birokrasi dan administrasi modern, sedangkan pada sisi lain, sistem tradisional (*Inheemsche Bestuur*) masih tetap dipertahankan.

Birokrasi pemerintahan kolonial disusun secara hierarki yang puncaknya pada Raja Belanda. Dalam mengimplementasikan kebijakan pemerintahan di Negara jajahan, Ratu Belanda menyerahkan kepada wakilnya, yakni seorang gubernur jenderal. Kekuasaan dan kewenangan gubernur jenderal meliputi seluruh keputusan politik di wilayah Negara jajahan yang dikuasai.

---

<sup>9</sup> Grebeg Maulud merupakan acara tahunan yang diselenggarakan untuk memperingati hari lahir Nabi Muhammad SAW.

<sup>10</sup> Grebeg Syawal merupakan acara tahunan yang diselenggarakan untuk memperingati hari raya Idul Fitri pada tanggal 1 Syawal.

<sup>11</sup> Grebeg Besar merupakan acara tahunan yang diselenggarakan untuk memperingati hari raya Idul Adha pada tanggal 10 Dzulhijah.

Gubernur Jenderal dibantu oleh para gubernur dan residen. Gubernur merupakan wakil pemerintah pusat yang berkedudukan di Batavia untuk wilayah provinsi, sedangkan di tingkat kabupaten terdapat asisten residen dan pengawas yang diangkat oleh gubernur jenderal untuk mengawasi bupati dan wedana dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari. Wewenang bupati dalam memerintah daerahnya tidak lagi otonom, melainkan telah dibatasi undang – undang dengan mendapat kontrol dari pengawas yang ditunjuk oleh pemerintah pusat. meskipun, terjadi pembaruan sistem birokrasi pada masa pemerintahan kolonial, secara substansial tidak mengubah corak birokrasi pemerintah dalam berhubungan dengan publik. Sentralisasi kekuasaan dalam birokrasi masih tetap sangat dominan dalam praktik penyelenggaraan kegiatan pemerintah. Pembuatan berbagai keputusan dan kebijakan publik oleh birokrasi pemerintah tidak pernah bergeser dari penggunaan pola *top down* (Agus Dwiyanto dkk, 2006, p. 18).

Jumlah pegawai pemerintah kolonial yang sangat kecil dan terbatasnya instansi serta dinas pemerintah menjadikan pola pemberian pelayanan kepada masyarakat masih sangat terbatas. Kondisi tersebut diperparah dengan masih diadopsinya warisan kultur feodal dalam birokrasi kolonial yang membuat birokrasi itu mempersepsikan dirinya bukan sebagai pemberi pelayanan kepada masyarakat. Birokrasi lebih dominan ditempatkan hanya sebagai pemberi perintah kepada rakyat (fungsi regulasi dan kontrol). Birokrasi cenderung menempatkan diri sebagai penguasa daerah, sikap tersebut muncul karena birokrasi daerah dianggap merupakan perpanjangan tangan dari birokrasi pemerintah pusat. Pemerintah kolonial pada waktu itu sengaja merekrut mantan

birokrat kerajaan yang digaji dengan tanah *bengkok*<sup>12</sup>, yang kemudian diganti dengan menggunakan sistem uang.

Menurut Soebijanto, 1984 (dalam Agus Dwiyanto dkk, 2006:20) menjelaskan bahwa pada masa pemerintahan kolonial Belanda hanya terdapat 12 sektor atau bidang pelayanan yang disediakan bagi masyarakat. Cakupan pelayanan publik pada saat itu lebih banyak terkait dengan penyediaan infrastruktur fisik. Sedangkan untuk sektor atau bidang pelayanan yang diadakan meliputi pembangunan jalan dan jembatan, air minum, pasar, rumah sakit, pendidikan, transportasi, dan pertanahan. Pelayanan yang disediakan tersebut merupakan pelayanan yang bersifat privat bukan bersifat publik, terlebih pada pelayanan kesehatan dan pendidikan. Dalam pelayanan kesehatan dan pendidikan hanya diperuntukan untuk kalangan bangsawan, sedangkan masyarakat biasa tidak dapat merasakan pelayanan tersebut.

Berkembangnya sikap feodalisme didalam tubuh birokrasi kolonial membawa berbagai konsekuensi terhadap pelayanan publik. Akuntabilitas birokrasi hanya ditunjukkan kepada pejabat atasnya bukan kepada publik. Prestasi kerja seorang aparat birokrasi dimata pemimpin hanya dilihat dari kriteria secara besar loyalitasnya kepada pemimpin. Aparat birokrasi ditingkat bawah hanya berupaya untuk selalu menjaga kepuasan pimpinan. Perilaku feodalistik dalam birokrasi juga memberikan kontribusi besar terhadap penyebab munculnya patologi birokrasi, terutama tindakan korupsi di dalam birokrasi. Suburnya budaya pemberian uang pelicin merupakan bentuk korupsi yang dikembangkan oleh birokrasi dan masyarakat. Tujuannya yaitu untuk memperoleh akses pelayanan secara mudah, masyarakat harus memberikan biaya ekstra kepada pejabat birokrasi.

---

<sup>12</sup> Tanah bengkok merupakan tanah yang dimiliki desa, dimana hasil dari tanah tersebut dipergunakan untuk menggaji pegawai selama menjabat.

### 3. Birokrasi Zaman Orde Lama

Berakhirnya masa pemerintahan kolonial membawa perubahan sosial politik yang sangat berarti bagi kelangsungan sistem birokrasi pemerintahan. Perbedaan-perbedaan pandangan yang terjadi diantara pendiri bangsa di awal masa kemerdekaan tentang bentuk Negara yang akan didirikan, termasuk dalam pengaturan birokrasinya, telah menjurus ke arah disintegrasi bangsa dan keutuhan aparatur pemerintahan. Perubahan bentuk Negara dari kesatuan menjadi federal berdasarkan konstitusi RIS melahirkan dilematis dalam cara pengaturan aparatur pemerintah. Setidaknya-tidaknya terdapat dua persoalan dilematis menyangkut birokrasi pada saat itu. Pertama, bagaimana cara menempatkan pegawai Republik Indonesia yang telah berjasa mempertahankan NKRI, tetapi relatif kurang memiliki keahlian dan pengalaman kerja yang memadai. Kedua, bagaimana menempatkan pegawai yang telah bekerja pada Pemerintah belanda yang memiliki keahlian, tetapi dianggap berkhianat atau tidak loyal terhadap NKRI.

Demikian pula penerapan sistem pemerintahan parlementer dan sistem politik yang mengiringinya pada tahun 1950-1959 telah membawa konsekuensi pada seringnya terjadi pergantian kabinet hanya dalam tempo beberapa bulan. Seringnya terjadi pergantian kabinet menyebabkan birokrasi sangat terfragmentasi secara politik. Di dalam birokrasi terjadi tarik-menarik antar berbagai kepentingan partai politik yang kuat pada masa itu. Banyak kebijakan atau program birokrasi pemerintah yang lebih kental nuansa kepentingan politik dari partai yang sedang berkuasa atau berpengaruh dalam suatu departemen. Program-program departemen yang tidak sesuai dengan garis kebijakan partai yang berkuasa dengan mudah dihapuskan oleh menteri baru yang menduduki suatu departemen. Birokrasi pada masa itu benar-

benar mengalami politisasi sebagai instrument politik yang berkuasa atau berpengaruh. Dampak dari sistem pemerintahan parlementer telah memunculkan persaingan dan sistem kerja yang tidak sehat di dalam birokrasi. Birokrasi menjadi tidak profesional dalam menjalankan tugas-tugasnya, birokrasi tidak pernah dapat melaksanakan kebijakan atau program-programnya karena sering terjadi pergantian pejabat dari partai politik yang memenangkan pemilu. Setiap pejabat atau menteri baru selalu menerapkan kebijakan yang berbeda dari pendahulunya yang berasal dari partai politik yang berbeda. Pengangkatan dan penempatan pegawai tidak berdasarkan merit sistem, tetapi lebih pada pertimbangan loyalitas politik terhadap partainya (Agus Dwiyanto dkk, 2006, pp. 31-32).

#### 4. Birokrasi Zaman Orde Baru

Birokrasi pada masa Orde Baru menciptakan strategi politik korporatisme negara yang bertujuan untuk mendukung penetrasinya ke dalam masyarakat, sekaligus dalam rangka mengontrol publik secara penuh. Strategi politik birokrasi tersebut merupakan strategi dalam mengatur sistem perwakilan kepentingan melalui jaringan fungsional non ideologis, dimana sistem tersebut memberikan berbagai lisensi pada kelompok fungsional dalam masyarakat, seperti monopoli atau perizinan, yang bertujuan untuk meniadakan konflik antar kelas atau antar kelompok kepentingan dalam masyarakat yang memiliki konsekuensi terhadap hilangnya pluralitas sosial, politik maupun budaya. Pemerintahan Orde Baru mulai menggunakan birokrasi sebagai premium mobile bagi program pembangunan nasional. Reformasi birokrasi yang dilakukan diarahkan pada :

- 1) Memindahkan wewenang administratif kepada eselon atas dalam hierarki birokrasi.

- 2) Untuk membuat agar birokrasi responsif terhadap kehendak kepemimpinan pusat.
- 3) Untuk memperluas wewenang pemerintah baru dalam rangka mengkonsolidasikan pengendalian atas daerah-daerah (Agus Dwiyanto dkk, 2006, p. 37).

Pada masa ini dibelakukannya kebijakan rasionalisasi dalam tubuh birokrasi yang dilakukan dapat menekan angka pertumbuhan pegawai negeri selama periode 1960-1970, yakni hanya mencapai 2,7 % pertahun (Agus Dwiyanto dkk, 2006, p. 37). Komitmen untuk tetap melaksanakan rasionalisasi dan penciutan jumlah pegawai tersebut ternyata tidak bisa berlangsung lama. Kompleksitas masalah pembangunan yang dihadapi pemerintah Orde Baru menghendaki adanya perubahan struktur birokrasi yang membuat tubuh birokrasi menjadi semakin membengkak. Pada awal Orde Baru berkuasa jumlah pegawai negeri tidak lebih dari 400.000 orang, namun setelah 28 berkuasa atau pada tahun 1993 jumlah pegawai negara telah mencapai jumlah 4.009.000 orang. Penambahan jumlah pegawai negeri sipil secara besar-besaran semasa pemerintahan Orba membawa konsekuensi sebagai berikut:

- 1) Penyediaan lapangan kerja baru dibidang pemerintahan dan pelayanan oleh pemerintah menjadi sebuah keharusan.
- 2) Jumlah pegawai negeri yang terlalu besar menjadikan dominasi peran birokrasi dalam kehidupan publik menjadi sangat tinggi.

Peran dan posisi birokrasi yang hampir tidak terbatas menjadikan birokrasi sangat sulit dikontrol oleh publik sehingga munculnya berbagai patologi birokrasi, seperti korupsi, kolusi, dan nepotisme menjadikan sulit terdeteksi (Agus Dwiyanto dkk, 2006, pp. 38-39).

Kedekatan hubungan antara elit birokrasi lokal dengan elit birokrasi pusat berarti jaminan bagi kelancaran dana pembangunan daerah, seperti Bantuan Desa, Inpres Desa, Inpres Desa Tertinggal, Subsidi Pembangunan Jalan, dan berbagai bentuk alokasi sumberdaya yang disediakan oleh pemerintah pusat bagi pemerintah daerah. Secara hierarkis, birokrasi pemerintahan desa atau kelurahan melaksanakan kebijakan yang dibuat oleh pemerintahan ditingkat kecamatan begitu juga ditingkat selanjutnya. Kecamatan melaksanakan kebijakan yang dibuat oleh pemerintahan di atasnya. Pemerintah desa dibantu oleh lembaga fungsional pemerintahan desa, seperti dusun, rukun warga, dan rukun tetangga. Kelima organisasi tersebut sebenarnya bukan organisasi pemerintahan struktural, tetapi sebagai organisasi kepanjangan tangan birokrasi pemerintahan desa dalam hal menyangkut urusan kemasyarakatan. Selama Orde Baru berkuasa, sosok birokrasi pemerintah lebih berorientasi sebagai abdi negara daripada sebagai abdi masyarakat sehingga membawa konsekuensi terabaikannya kultur pelayanan didalam birokrasi pemerintah.

## 5. Birokrasi Zaman Reformasi

Publik mengharapkan bahwa dengan terjadinya Reformasi, akan diikuti pula dengan perubahan besar pada desain kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, baik yang menyangkut dimensi kehidupan politik, sosial, ekonomi maupun kultural. Perubahan struktur, kultur dan paradigma birokrasi dalam berhadapan dengan masyarakat menjadi begitu mendesak untuk segera dilakukan mengingat birokrasi mempunyai kontribusi yang besar terhadap terjadinya krisis multidimensional yang tengah terjadi sampai saat ini. Namun, harapan terbentuknya kinerja

birokrasi yang berorientasi pada pelanggan sebagaimana birokrasi di Negara-negara maju tampaknya masih sulit untuk diwujudkan.

Osborne dan Plastrik : 1997 ( dalam Saddam : 2011 ) mengemukakan bahwa realitas sosial, politik dan ekonomi yang dihadapi oleh Negara-negara yang sedang berkembang seringkali berbeda dengan realitas sosial yang ditemukan pada masyarakat di negara maju. Realitas empirik tersebut berlaku pula bagi birokrasi pemerintah, dimana kondisi birokrasi di negara-negara berkembang saat ini sama dengan kondisi birokrasi yang dihadapi oleh para reformis di negara-negara maju pada sepuluh dekade yang lalu. Persoalan birokrasi di negara berkembang, seperti merajalelanya korupsi, pengaruh kepentingan politik partisan, sistem Patron-client yang menjadi norma birokrasi sehingga pola perekrutan lebih banyak berdasarkan hubungan personal daripada faktor kapabilitas, serta birokrasi pemerintah yang digunakan oleh masyarakat sebagai tempat favorit untuk mencari lapangan pekerjaan merupakan sebagian fenomena birokrasi yang terdapat di banyak negara berkembang, termasuk di Indonesia.

Kecenderungan birokrasi untuk bermain politik pada masa reformasi, tampaknya belum sepenuhnya dapat dihilangkan dari kultur birokrasi di Indonesia. Perkembangan birokrasi kontemporer memperlihatkan bahwa arogansi birokrasi sering kali masih terjadi. Kasus Brunei Gate dan Bulog Gate setidaknya memperlihatkan bahwa pucuk pimpinan birokrasi masih tetap mempraktikkan berbagai tindakan yang tidak transparan dalam proses pengambilan keputusan. Birokrasi yang seharusnya bersifat apolitis, dalam kenyataannya masih saja dijadikan alat politik yang efektif bagi kepentingan-kepentingan golongan atau partai politik tertentu. Terdapat pula kecenderungan dari aparat yang kebetulan memperoleh kedudukan atau jabatan strategis dalam birokrasi, terdorong untuk bermain dalam kekuasaan dengan melakukan



tindak KKN. Mentalitas dan budaya kekuasaan ternyata masih melingkupi sebagian besar aparat birokrasi pada masa reformasi. Kultur kekuasaan yang telah terbentuk semenjak masa birokrasi kerajaan dan kolonial ternyata masih sulit untuk dilepaskan dari perilaku aparat atau pejabat birokrasi. Masih kuatnya kultur birokrasi yang menempatkan pejabat birokrasi sebagai penguasa dan masyarakat sebagai pengguna jasa sebagai pihak yang dikuasai, bukannya sebagai pengguna jasa yang seharusnya dilayani dengan baik, telah menyebabkan perilaku pejabat birokrasi menjadi bersikap acuh dan arogan terhadap masyarakat.

Dalam kondisi pelayanan yang sarat dengan nuansa kultur kekuasaan, publik menjadi pihak yang paling dirugikan. Kultur kekuasaan dalam birokrasi yang dominan membawa dampak pada terabaikannya fungsi dan kultur pelayanan birokrasi sebagai abdi masyarakat. Pada tataran tersebut sebenarnya berbagai praktik penyelewengan yang dilakukan oleh birokrasi terjadi tanpa dapat dicegah secara efektif. Penyelewengan yang dilakukan birokrasi terhadap masyarakat pengguna jasa menjadikan masyarakat sebagai objek pelayanan yang dapat dieksploitasi untuk kepentingan pribadi pejabat ataupun aparat birokrasi. Inefisiensi kinerja birokrasi dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik masih tetap terjadi pada masa reformasi. Birokrasi sipil termasuk salah satu sumber terjadinya inefisiensi pemerintahan. Inefisiensi kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik terlihat dari masih sering terjadinya kelambanan dan kebocoran anggaran pemerintah. Jumlah aparat birokrasi sipil yang terlampau besar merupakan salah satu faktor yang memberikan kontribusi terhadap inefisiensi pelayanan birokrasi. Lambannya kinerja pelayanan birokrasi dimanifestasikan pada lamanya penyelesaian urusan dari masyarakat yang membutuhkan prosedur

perizinan birokrasi seperti pengurusan sertifikasi tanah, IMB, HO dan sebagainya.

Sebagian besar aparat birokrasi masih memiliki anggapan bahwa eksistensinya tidak ditentukan oleh masyarakat dalam kapasitasnya sebagai pengguna jasa. Persepsi yang masih dipegang kuat aparat birokrasi adalah prinsip bahwa gaji yang diterima selama ini bukan dari masyarakat tetapi dari pemerintah sehingga konstruksi nilai yang tertanam dalam birokrasi yang sangat independen terhadap publik tersebut menjadikan birokrasi memiliki anggapan bahwa masyarakat-lah yang membutuhkan birokrasi, bukan sebaliknya. Kecenderungan perilaku birokrasi yang masih tetap korup dan belum mengubah kultur pelayanan kepada publik, semakin terlihat pada masa reformasi. Birokrasi di Indonesia saat ini masih dikuasai oleh kekuatan yang begitu terbiasa berperilaku buruk selama puluhan tahun, birokrasi tidak hanya mengidap kleptomania tetapi juga antireformasi. Kontraproduktif dalam birokrasi tersebut sangat berpotensi untuk terjadinya penularan ke seluruh jaringan birokrasi pemerintah baik Pusat maupun Daerah, baik di kalangan pejabat tinggi maupun di kalangan aparat bawah. Masih belum efektifnya penegakkan hukum dan kontrol publik terhadap birokrasi, menyebabkan berbagai tindakan penyimpangan yang dilakukan aparat birokrasi masih tetap berlangsung (Widodo, 2005).

#### D. PENUTUP

- Kesimpulan

Berdasarkan pada tinjauan sejarah, permasalahan pada birokrasi saat ini banyak dipengaruhi oleh faktor sejarah pembentukan birokrasi dari masa ke masa. Mulai dari masa kerajaan hingga masa reformasi, runtutan sejarah tersebut berpengaruh pada keadaan birokrasi saat ini. Semenjak zaman kerajaan sampai masa kolonial, birokrasi diciptakan bukan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, melainkan hanya untuk memberikan pelayanan kepada mereka yang memiliki kekuasaan seperti sultan atau raja. Sementara itu pada masa kolonial hingga masa orde baru, keadaan birokrasi tidak berbeda jauh dengan masa kerajaan, masih saja menjadi alat yang digunakan oleh para penguasa untuk membuat kebijakan yang berguna untuk mengatur kehidupan masyarakat, bukan untuk memberikan pelayanan sebagaimana seharusnya.

Kebijakan yang dibuat pada masa kerajaan hingga masa orde baru yang semata-mata untuk kebutuhan penguasa berdampak pada kebijakan yang dihasilkan sangat sentralistik dan berorientasi pada kekuasaan. Birokrasi semenjak awal pertumbuhannya tidak pernah diperkenalkan pada nilai-nilai kepentingan publik karena memang birokrasi lahir bukan dari masyarakat. Birokrasi di Indonesia dilahirkan dari kalangan bangsawan atau golongan proyayi, yakni suatu kelompok elite tradisional dalam masyarakat. Oleh sebab itu, tingkat akuntabilitas birokrasi sangat rendah nya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Masa reformasi diharapkan menjadi titik balik bagi birokrasi di Indonesia, dengan adanya perbaikan yang dilakukan oleh pemerintah dengan kerjasama yang baik. Harapannya birokrasi yang ada saat ini menjadi wujud biorkrasi yang sesungguhnya, dimana masyarakat menjadi fokus utama dalam pelayanan, bukan malah menjadi alat

yang digunakan oleh para penguasa untuk menancapkan duri keserakahannya pada masyarakat.

## REFERENSI:

Blau, Peter M. 1987. *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*. Jakarta: Universitas Indonesia (UI-Press)

Guy, Benveniste. 1991. *Birokrasi*. Jakarta: CV. Rajawali

Martini Rina. 2012. *Buku Ajar Birokrasi dan Politik*. Semarang : UPT UNDIP Press

Widodo MS, Joko. 2005. *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*. Jakarta: Bayumedia Publishing.

Sejarah birokrasi :

<http://setabasri01.blogspot.com/2009/05/pengantar.html> di akses pada 15 September 2018 Pukul 12.46 WIB

Teori max weber :

[http://enikkirei.multiply.com/journal/item/115/TEORI BIROKRASI-MAX-WEBER](http://enikkirei.multiply.com/journal/item/115/TEORI_BIROKRASI-MAX-WEBER) di akses pada 15 September 2018 Pukul 13.22 WIB

Rafsanjani, Saddam. 2011. *Sejarah birokrasi Indonesia* Posted by ipahipeh ilmu politik Subscribe to RSS feed : <http://muslimpoliticians.blogspot.com/2011/12/perjalanan-birokrasi-indonesia-dari.html> di akses pada 15 September 2018 Pukul 12.34 WIB

# **KINERJA BIROKRASI PUBLIK DALAM KAJIAN BIROKRASI PUBLIK**

## **A. PENDAHULUAN**

Dalam kehidupan sebuah negara yang merdeka dan berdaulat, birokrasi mempunyai peranan dan fungsi penting dalam menjalankan kehidupan di suatu negara. Namun, besarnya pengaruh kekuasaan dan politik mengakibatkan birokrasi tidak profesional atau mandul. Birokrasi dengan kultur yang dibangunnya, cenderung lebih sibuk melayani penguasa daripada menjalankan fungsi utamanya sebagai pelayan masyarakat. Misalnya, dalam bidang pelayanan publik, upaya yang telah dilakukan dengan menetapkan standar pelayanan publik, dengan harapan pelayanan yang cepat, tepat, murah dan transparan belum dapat terwujud. Upaya tersebut belum banyak dinikmati masyarakat, dikarenakan pelaksanaan sistem dan prosedur pelayanannya kurang efektif, efisien, berbelit belit, lamban, tidak merespons kepentingan pelanggan/masyarakat yang ditimpakan kepada birokrasi. Semua ini merupakan cerminan bahwa kondisi birokrasi dewasa ini dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, masih belum sesuai dengan harapan dan keinginan masyarakat.

Ketidakpuasan terhadap kinerja pelayanan publik, dapat dilihat dari keengganan masyarakat berhubungan dengan birokrasi pemerintah atau dengan kata lain adanya kesan untuk sejauh mungkin menghindari birokrasi pemerintah. Fenomena kurang responsif, kurang informatif, kurang koordinasi, tidak mau mendengar keluhan/saran/aspirasi masyarakat inefisiensi dan birokratis, merupakan kondisi pelayanan publik yang dirasakan oleh masyarakat selama ini. Hal ini disebabkan karena masih

banyaknya peran Kementerian/Lembaga yang tumpang tindih, pemerintah yang dirasakan masih sentralistik, kurangnya infrastruktur, masih menguatnya budaya dilayani bukan melayani, transparansi biaya dan prosedur pelayanan yang belum jelas, serta sistem insentif/penghargaan dan sanksi belum maksimal.

Birokrasi di Indonesia memiliki posisi dan peran yang sangat strategis. Birokrasi menguasai banyak aspek dari hajat hidup masyarakat. Mulai dari urusan kelahiran, pernikahan, perizinan usaha sampai urusan kematian, masyarakat tidak bisa menghindari dari birokrasi. Ketergantungan masyarakat sendiri terhadap birokrasi juga masih sangat besar.

Dalam kaitan penyelenggaraan pemerintahan, dengan sifat dan lingkup pekerjaannya, birokrasi menguasai aspek-aspek yang sangat luas dan strategis. Birokrasi menguasai akses-akses sumber daya alam, anggaran, pegawai, proyek-proyek, serta menguasai akses pengetahuan dan informasi yang tidak dimiliki pihak lain.

Birokrasi di Indonesia juga memegang peranan penting dalam perumusan, pelaksanaan, dan pengawasan berbagai kebijakan publik, serta dalam evaluasi kinerjanya. Dari gambaran di atas nyatalah, bahwa birokrasi di Indonesia memiliki peran yang cukup besar. Besarnya peran birokrasi tersebut akan turut menentukan keberhasilan pemerintah dalam menjalankan program dan kebijakan pembangunan. Jika birokrasi buruk, upaya pembangunan akan dipastikan mengalami banyak hambatan. Sebaliknya, jika birokrasi bekerja secara baik, maka program-program pembangunan akan berjalan lebih lancar. Pada tataran ini, birokrasi menjadi salah satu prasyarat penting keberhasilan pembangunan.

Di tengah posisinya yang cukup strategis, birokrasi di Indonesia sulit menghindar dari berbagai kritik yang hadir (Dian Ferdiansyah, 2010 : 4), yaitu :

1. Buruknya pelayanan publik
2. Besarnya angka kebocoran anggaran Negara
3. Rendahnya profesionalisme dan kompetensi ASN
4. Sulitnya pelaksanaan koordinasi antar instansi
5. Masih banyaknya tumpang tindih kewenangan antar instansi, aturan yang tidak sinergis dan tidak relevan dengan perkembangan aktual, dan masalah-masalah lainnya.

## **B. KONSEP KINERJA BIROKRASI**

Dalam konteks kinerja birokrasi pelayanan publik di Indonesia, pemerintah melalui Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan) Nomor 81 Tahun 1995 telah memberikan berbagai rambu-rambu pemberian pelayanan kepada birokrasi publik secara baik. Berbagai prinsip pelayanan, seperti kesederhanaan, kejelasan, kepastian, keamanan, keterbukaan, efisien, ekonomis, dan keadilan yang merata merupakan prinsip-prinsip pelayanan yang harus diakomodasi dalam pemberian pelayanan publik di Indonesia.

Prinsip kesederhanaan, misalnya, mempunyai maksud bahwa prosedur atau tata cara pemberian pelayanan publik harus didesain sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat menjadi mudah, lancar, cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan. Perkembangan lingkungan global juga telah memberikan andil yang besar kepada birokrasi untuk semakin meningkatkan daya saing dalam kerangka pasar bebas dan tuntutan globalisasi.



Birokrasi publik dituntut harus mampu memberikan pelayanan yang sebaik mungkin, baik kepada publik maupun kepada investor dari negara lain. Salah satu strategi untuk merespons perkembangan global tersebut adalah dengan meningkatkan kapasitas birokrasi dalam pemberian pelayanan, publik. Penerapan strategi yang mengintegrasikan pendekatan kultural dan struktural ke dalam sistem pelayanan birokrasi, yang disebut dengan Total Quality Management (TQM), dapat dilakukan untuk semakin meningkatkan produktivitas dan perbaikan pelayanan birokrasi.

Menurut Agus Dwiyanto (1995: 9) mengemukakan beberapa indikator yang dapat digunakan dalam mengukur kinerja birokrasi publik, yaitu :

1. Produktivitas

Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara *input* dengan *output*. Pada tataran ini, konsep produktivitas dirasa terlalu sempit sehingga *General Accounting Office* (GAO) mencoba mengembangkan satu ukuran produktivitas yang lebih luas dengan memasukkan seberapa besar pelayanan publik itu memiliki hasil yang diharapkan sebagai salah satu indikator kinerja yang penting.

2. Kualitas Layanan

Isu mengenai kualitas layanan cenderung menjadi semakin penting dalam menjelaskan kinerja organisasi publik. Banyak pandangan negative mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi publik. Dengan demikian, kepuasan masyarakat terhadap layanan dapat dijadikan indikator kinerja organisasi publik, sebab akses untuk

mendapatkan informasi mengenai kualitas layanan relative sangat mudah dan murah.

### 3. Responsivitas

Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Dalam konteks ini, responsivitas mengacu pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas dimasukkan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Responsivitas yang rendah ditunjukkan dengan ketidak selarasan antara pelayanan dengan kebutuhan masyarakat yang secara otomatis kinerja organisasi tersebut jelek. Hal tersebut jelas menunjukkan kegagalan organisasi dalam mewujudkan misi dan tujuan organisasi.

### 4. Responsibilitas

Responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik yang eksplisit maupun implisit (Lenvine, 1990). Oleh sebab itu, responsibilitas bisa saja pada suatu ketika berbenturan dengan responsivitas.

### 5. Akuntabilitas

Akuntabilitas publik menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Asumsinya adalah bahwa para pejabat politik tersebut dipilih oleh rakyat, sehingga dengan sendirinya

akan selalu merepresentasikan kepentingan rakyat. Dalam konteks ini, konsep akuntabilitas publik dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik itu konsisten dengan kehendak masyarakat banyak. Kinerja organisasi publik tidak hanya bisa dilihat dari ukuran internal yang dikembangkan oleh organisasi publik atau pemerintah, seperti pencapaian target, akan tetapi kinerja sebaiknya harus dinilai dari ukuran eksternal, seperti nilai-nilai dan norma yang berlaku dalam masyarakat. Suatu kegiatan organisasi publik memiliki akuntabilitas yang tinggi kalau kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

### **C. AKUNTABILITAS DALAM KINERJA BIROKRASI PUBLIK**

Akuntabilitas adalah ukuran yang menunjukkan apakah aktivitas birokrasi publik atau pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah sudah sesuai dengan norma dan nilai-nilai yang dianut oleh rakyat dan apakah pelayanan publik tersebut mampu mengakomodasi kebutuhan rakyat sesungguhnya (Kumorotomo, 2005:3-4). Norma dan etika pelayanan yang berkembang dalam masyarakat tersebut di antaranya meliputi transparansi pelayanan, prinsip keadilan, jaminan penegakan hukum, hak asasi manusia, dan orientasi pelayanan yang dikembangkan terhadap masyarakat.

Aparat birokrasi dalam pengimplementasian kebijakan seringkali masih menerapkan standar nilai atau norma maupun etika secara sepihak, seperti pemberian pelayanan yang hanya berdasarkan pada juklak (petunjuk dan pelaksanaan) sehingga kecenderungan yang terjadi adalah lemahnya komitmen aparat birokrasi untuk akuntabel terhadap masyarakat yang dilayaninya. Salah satu faktor penyebab yang menjadikan rendahnya tingkat akuntabilitas birokrasi adalah terlalu amannya proses indoktrinasi

kultur birokrasi yang mengarahkan aparat birokrasi untuk selalu melihat ke atas. Selama ini aparat birokrasi telah terbiasa lebih mementingkan kepentingan pimpinan daripada kepentingan masyarakat pengguna jasa. Birokrasi tidak pernah merasa bertanggung jawab kepada publik, melainkan bertanggung jawab kepada pimpinan atau atasannya.

Akuntabilitas atau pertanggungjawaban juga dapat diartikan sebagai proses antar pribadi yang menyangkut tindakan, perbuatan atau keputusan seseorang dalam hubungannya dengan orang lain sehingga dapat menerima hak dan wewenang tertentu berikut sanksi yang menjadi konsekuensinya. Dalam administrasi publik akuntabilitas mengandung tiga konotasi (Kumoro, 1992 : 146-147) yaitu:

a. Akuntabilitas sebagai akuntabilitas

Akuntabilitas disini berperan jika suatu lembaga harus bertanggung jawab atas kebijakan-kebijakan tertentu. Sebagai demikian, maka terdapat dua bentuk akuntabilitas yaitu akuntabilitas eksplisit dan akuntabilitas implisit. Akuntabilitas eksplisit merupakan pertanggungjawaban seorang pejabat negara dimana ia harus menjawab atau memikul konsekuensi atas cara-caranya dalam melaksanakan tugas-tugas kedinasan. Sedangkan akuntabilitas implisit berarti bahwa segenap aparatur negara secara implisit bertanggung jawab atas setiap pengaruh yang tak terduga dari akibat-akibat keputusan yang dibuat.

b. Akuntabilitas sebagai sebab-akibat (*cause*)

Jenis pertanggungjawaban ini muncul bila orang mengatakan bahwa lembaga diharuskan untuk mempertanggungjawabkan jalannya suatu urusan. Pertanggungjawaban kausal yang eksplisit terdiri dari 4 unsur, yaitu: sumber (*resource*),

pengetahuan, pilihan, dan maksud (*purpose*). Keempat unsur ini harus ada di dalam pertanggungjawaban urusan publik. Jika salah satu unsur ini hilang maka pertanggungjawaban itu cacat. Sedangkan pertanggungjawaban kausal implisit adalah landasan pokok bagi pelaksanaan suatu urusan, misalnya kebijakan atau kesejahteraan buat sesama.

c. Akuntabilitas sebagai kewajiban

Apabila seseorang bertanggung jawab dalam artian kewajiban untuk melakukan sesuatu, itu berarti bahwa, orang tersebut harus menggunakan kapasitas pertanggungjawaban kausal kepada orang yang memberinya delegasi, dalam rangka penyempurnaan hal-hal yang dipertanggungjawabkan tersebut. Selain itu orang tersebut harus melaksanakan setiap tahapan dari kontribusi kausalnya secara eksplisit.

#### **D. RESPONSIBILITAS DALAM KINERJA BIROKRASI PUBLIK**

Responsivitas adalah kemampuan birokrasi untuk mengenal kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, serta mengembangkan program-program sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat dapat dikatakan bahwa responsivitas ini mengukur daya tanggap birokrasi terhadap harapan, keinginan dan aspirasi, serta tuntutan masyarakat (Tangkilisan, 2005:177). Responsivitas sangat diperlukan dalam pelayanan publik karena hal tersebut merupakan bukti kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat (Dilulio, 1991). Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek juga (Osborne & Plastrik, 1997). Responsivitas birokrasi yang rendah juga banyak disebabkan oleh belum adanya

pengembangan komunikasi eksternal secara nyata oleh jajaran birokrasi pelayanan. Indikasi nyata dari belum dikembangkannya komunikasi eksternal secara efektif oleh birokrasi terlihat pada masih besarnya gap yang terjadi. Gap terjadi merupakan gambaran pelayanan yang memperlihatkan bahwa belum ditemukan kesamaan persepsi antara harapan masyarakat dan birokrat terhadap kualitas pelayanan yang diberikan.

#### **E. ORIENTASI PELAYANAN PUBLIK DALAM KINERJA BIROKRASI PUBLIK**

Orientasi adalah peninjauan dalam menentukan sikap yang tepat dan benar (baik berupa arah, tempat, maupun tujuan, dan sebagainya yang berawal dari pemikiran). Selain itu, orientasi juga dapat didefinisikan sebagai pandangan yang menjadi dasar bagi pikiran, keinginan, perhatian atau kecenderungan untuk bertindak dan melakukan sesuatu.

Pelayanan Publik adalah segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Orientasi Pelayanan Publik adalah keinginan dan kemampuan Pemerintah untuk membantu atau melayani orang lain untuk memenuhi kebutuhan mereka (masyarakat) dan guna memahami kebutuhan masyarakat serta pemerintah bersedia melayani masyarakat sesuai dengan standar pelayanan yang telah ditetapkan sehingga masyarakat dapat terpuaskan dengan

kepedulian dan perhatian yang telah diberikan pemerintah dalam proses pelayanan.

Indikator Perilaku Orientasi Pelayanan Publik sebagai berikut (Galih Gumelar, 2016) :

1. Merespon kebutuhan masyarakat akan pelayanan dengan tepat

Dalam hal ini menindaklanjuti permintaan, pelayanan dan keluhan masyarakat.

2. Memelihara komunikasi yang baik

- a. Memelihara komunikasi yang baik dengan pelanggan mengenai harapan bersama.

- b. Memonitor kepuasan Masyarakat.

- c. Menyampaikan informasi yang berguna kepada masyarakat.

- d. Memberikan pelayanan yang ramah dan sepenuh hati.

3. Mengambil tanggung jawab pribadi

- a. Mengambil tanggung jawab untuk menyelesaikan masalah pelayanan.

- b. Tidak melemparkan atau lepas tangan dari masalah masyarakat yang ditangani.

- c. Menyelesaikan masalah secara cepat dan tidak defensif, walaupun harus mengalami kerugian sebab kepentingan rakyat lebih diutamakan.

4. Bertindak dengan baik dan benar

- a. Menyediakan diri setiap saat, terutama pada saat masyarakat sedang dalam masa kritis.

- b. Bertindak lebih dari yang biasa diharapkan.

5. Menanggapi kebutuhan mendasar rakyat

Memberikan jasa atau produk yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

6. Menggunakan perspektif jangka panjang
  - a. Bekerja dengan menggunakan perspektif jangka panjang dalam menjawab masalah rakyat.
  - b. Bertindak sebagai penasihat yang terpercaya.
  - c. Terlibat dalam proses pengambilan keputusan di pihak rakyat.

## **F. EFISIENSI PELAYANAN PUBLIK**

Menurut Drucker dalam Stoner, Freeman dan Gillbert, efisiensi adalah kemampuan untuk meminimalkan penggunaan sumber daya dalam mencapai tujuan organisasi atau dengan kata lain yaitu melakukan sesuatu dengan tepat. Efisiensi adalah meminimalkan sumber daya, dana, sarana dan prasarana untuk menghasilkan barang atau jasa tertentu, sedangkan Kermally, efisiensi adalah melakukan sesuatu dengan benar, sedangkan efektivitas adalah melakukan sesuatu yang benar. Menurut Robbins dalam Kaloh, ada dua hal pokok yang terkait dengan pengertian efisien adalah sebagai berikut : (1) proses dan lingkungan yang terjadi membuat kegiatan dapat berjalan dengan biaya murah; (2) faktor utama yang penting diperhatikan adalah mencapai tujuan dengan biaya minimal (Hugi Lokon, 2012).

Menurut Kotler dalam Lukman, pelayanan adalah suatu kegiatan yang menguntukan dalam suatu kumpulan atau kesatuan dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terkait pada satu produk secara fisik. Zein Badudu, di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan. Menurut H.A.S Moenir, berpendapat bahwa pelayanan adalah



proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain yang langsung untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, maka manusia berusaha baik melalui orang lain maupun aktivitas sendiri. Kemudian menurut Soetopo, mendefinisikan pelayanan sebagai suatu usaha untuk membantu menyampaikan (mengurus) apa yang diperlukan orang lain (Hugi Lokon, 2012).

Menurut Zain Badudu, istilah publik berasal dari bahasa Inggris *public* yang berarti umum, masyarakat, negara. Kata publik sebenarnya sudah diterima menjadi bahasa Indonesia baku menjadi publik yang berarti umum, orang banyak, ramai. Padanan kata yang tepat digunakan adalah praja yang sebenarnya bermakna rakyat sehingga lahir istilah pamong praja yang berarti pemerintah yang melayani kepentingan seluruh rakyat. Menurut Syafiie dan kawan-kawannya, mendefinisikan bahwa publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki. Oleh karena itu pelayanan publik diartikan setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintahan terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, menawarkan meskipun hasilnya tidak terkait pada produk sesuatu secara fisik.

Dikaitkan dengan pelayanan, menurut Kepmenpan No, 63/KEP/M.PAN/7/2003, pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara.

Berdasarkan teori-teori yang telah diuraikan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa efisiensi pelayanan publik adalah kemampuan meminimalkan penggunaan sumber daya secara benar dan tepat dalam pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat, dengan ditandai beberapa indikator yaitu: hemat, benar, tepat waktu, kebutuhan, kepuasan.

## **G. PENUTUP**

- **Simpulan**

Kinerja birokrasi pelayanan publik di Indonesia dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1995 telah memberikan berbagai rambu-rambu pemberian pelayanan kepada birokrasi publik secara baik. Berbagai prinsip pelayanan, seperti kesederhanaan, kejelasan, kepastian, keamanan, keterbukaan, efisien, ekonomis, dan keadilan yang merata merupakan prinsip-prinsip pelayanan yang harus diakomodasi dalam pemberian pelayanan publik di Indonesia. Beberapa indikator yang dapat digunakan dalam mengukur kinerja birokrasi publik, yaitu : 1) Produktivitas, 2) Kualitas Layanan, 3) Responsivitas, 4) Responsibilitas, 5) Akuntabilitas.

Akuntabilitas adalah ukuran untuk menunjukkan aktivitas birokrasi publik atau pelayanan yang dilakukan pemerintah apakah sudah sesuai norma dan nilai yang dianut rakyat serta mengukur pelayanan publik tersebut apakah mampu untuk memenuhi kebutuhan rakyat. Dalam implementasi kebijakan, aparat birokrasi seringkali masih menerapkan standar nilai atau norma secara sepihak sehingga yang terjadi adalah lemahnya komitmen aparat birokrasi untuk akuntabel terhadap masyarakat yang dilayaninya. Salah satu faktor penyebab yang menjadikan rendahnya tingkat akuntabilitas birokrasi adalah terlalu amannya proses indoktrinasi

kultur birokrasi yang mengarahkan aparat birokrasi untuk selalu melihat ke atas.

Responsivitas sangat diperlukan dalam pelayanan publik karena hal tersebut menunjukkan bukti kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas birokrasi yang rendah juga banyak disebabkan oleh belum adanya pengembangan komunikasi eksternal secara nyata oleh jajaran birokrasi pelayanan.

Orientasi pelayanan publik merupakan keinginan dan kemampuan pemerintah untuk melayani masyarakat guna memenuhi kebutuhan masyarakat serta pemerintah bersedia melayani masyarakat sesuai dengan standar pelayanan yang telah ditetapkan sehingga masyarakat dapat terpuaskan dengan kinerja pemerintah dalam proses pelayanan.

Efisiensi pelayanan publik merupakan kemampuan pemerintah untuk meminimalkan penggunaan sumber daya secara benar dan tepat dalam pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat, dengan ditandai beberapa indikator yaitu : hemat, benar, tepat waktu, kebutuhan, kepuasan.

Dengan adanya indikator-indikator kinerja birokrasi publik tersebut dapat digunakan sebagai acuan pemerintah dalam melaksanakan pelayanan publik guna memenuhi keinginan dan kebutuhan masyarakat sesuai dengan ketentuan-ketentuan publik yang ada, sehingga diharapkan dapat memberikan output yaitu meningkatnya kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah.

## REFERENSI

- Dwiyanto, Agus, Dkk. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik Di Indonesia, Pusat Studi Kependudukan Dan Kebijakan*. UGM. Yogyakarta. Hal 45-47.
- umelar, Galih. 2016. *Indikator Perilaku Orientasi Pelayanan*. <http://www.galihgumelar.org/2016/11/indikator-perilaku-orientasi-pelayanan.html>. Diakses pada 18 September 2018.
- Hugi Lokon. 2012. Skripsi. *Pengaruh Efisiensi Pelayanan Publik terhadap Efektivitas Kerja Pegawai Kelurahan*.
- Kumorotomo, W. 2005. *Akuntabilitas Birokrasi Publik*. Pustaka Pelajar : Yogyakarta.
- Okta, Dimas. (2016). *Pengaruh Komunikasi terhadap Kinerja Karyawan dengan Dimediasi oleh Kepuasan Kerja (Studi pada Bagian Produksi Pabrik Kertas PT. Setia Kawan Makmur Sejahtera Tulungagung)*. Vol. 3 No. 1.
- Ramli, Franky. (2010). *Pengaruh Komunikasi Organisasi terhadap Efektivitas Kinerja pada PT. Radio Memora Anoa Indah*.
- Tangkilisan, Hessel Nogi. 2005. *Manajemen Publik*. PT Gramedia Widiasarana Indonesia : Jakarta.
- Wahyuni, Yuliana Dewi. 2010. *Selayaknya Akuntabilitas dan Responsivitas Pelayanan Publik Didasari dengan Etika Birokrasi yang Melekat pada Para Aparaturnya*. <http://yulianadwiwahyuni.blogspot.com/2010/12/selayaknya-akuntabilitas-dan.html?m=1>. Diakses pada 18 September 2018.

# DETERMINAN KINERJA PELAYANAN PUBLIK

## A. PENDAHULUAN

Krisis ekonomi Indonesia yang pernah terjadi tahun 1997, telah menjadi krisis multidimensi pada tahun 1998. Hal tersebut menyebabkan adanya tuntutan agar diselenggarakan reformasi penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara diberbagai bidang. Sejak saat itu, dimulailah perubahan penting yang menjadi tonggak dimulainya era reformasi. Reformasi sendiri menyangkut berbagai bidang kehidupan berbangsa dan bernegara mulai dari politik, hukum, social, budaya, dan birokrasi. Reformasi tersebut guna mewujudkan pemerintahan demokratis serta dapat mewujudkan tujuan negara yang termaktub dalam UUD 1945.

Pada perkembanganya, reformasi dibidang birokrasi mengalami ketertinggalan disbanding reformasi dibidang lain. banyak permasalahan yang menyebabkan birokrasi mengalami perlambatan dalam berkembang salah satunya adalah SDM aparatur yang belum dilaksanakan secara optimal untuk meningkatkan profesionalisme dan kinerja birokrasi dan organisasi.

Kinerja birokrasi menjadi factor yang fundamental untuk diperhatikan secara bersama. Hal ini dikarenakan posisi kinerja yang merupakan representasi dari tngkat keberhasilan reformasi birokrasi itu sendiri. Bagaimana dapat mewujudkan reformasi birokrasi dengan memegang *good governance* apabila kinerja birokrasi di Indonesia masih lemah atau belum professional.

Didalam buku ini akan dibahas bagaimana kinerja birokrasi dilaksanakan dari segi kewenangan diskresi, orientasi perubahan, budaya paternalisme, etika pelayanan publik, dan system insentif serta semangat kerjasama.

## B. KEWENANGAN DISKRESI

Diskresi secara konseptual merupakan suatu langkah yang ditempuh oleh administrator untuk menyelesaikan suatu kasus tertentu yang tidak atau belum diatur dalam suatu regulasi yang baku. Dalam konteks tersebut, diskresi dapat berarti suatu bentuk kelonggaran pelayanan yang diberikan oleh administrator kepada pengguna jasa. Pertimbangan melakukan diskresi adalah adanya realitas bahwa suatu kebijakan atau peraturan tidak mungkin mampu merespons banyak aspek dan kepentingan semua pihak sebagai akibat adanya keterbatasan prediksi para aktor atau stakeholders dalam proses perumusan suatu kebijakan atau peraturan. Chandler dan Plano (1988) mengungkapkan bahwa:

*“ Administrative discretion is the freedom administrators have to make choice which determine how a policy will be implemented. Administrative discretion id the result of the interaction between politics and administration. “*

Dalam implementasinya, tindakan diskresi diperlukan sebagai kewenangan untuk menginterpretasikan kebijakan yang ada atas suatu kasus yang belum atau tidak teratur dalam suatu ketentuan yang baku. Diskresi secara teoritis merupakan penyimpangan. Tindakan diskresi apakah dianggap baik atau buruk secara procedural-administratif sebenarnya bukan merupakan substansi yang perlu dipersoalkan. Sisi positif dari diskresi apabila diterapkan pada konteks masyarakat yang dinamis akan sangat membantu untuk melakukan berbagai penyesuaian sehingga peraturan yang ada tetap mampu menjawab tuntutan aspirasi dan dinamika masyarakat yang berkembang. Prinsip dalam diskresi menyatakan bahwa pelanggaran atau tindakan penyimpangan prosedur tidak perlu terlalu dipermasalahkan, sepanjang tindakan yang diambil tetap pada koridor visi dan misi organisasi serta tetap dalam kerangka pencapaian tujuan organisasi.

Diskresi menjadi isu krusial dalam pelayanan publik seiring adanya tuntutan kepada aparat birokrasi untuk dapat memberikan pelayanan publik yang efisien, responsive, dan akuntabel kepada publik. Paradigma pelayanan publik di Indonesia selama masa 32 tahun Orde Baru berkuasa memosisikan birokrasi sebagai kekuatan sentral dalam mengatur kehidupan masyarakat. Birokrasi cenderung lebih menempatkan diri sebagai regulator dan supervise publik, yang belum menempatkan diri sebagai penyelenggara pelayanan yang mampu memahami aspirasi dan kebutuhan pelayanan yang diperlukan oleh publik.

Rendahnya kemampuan birokrasi dalam melakukan diskresi di samping dapat menjadi indikator rendahnya tingkat responsivitas birokrasi dalam memahami aspirasi dan kebutuhan publik, juga merupakan indikator untuk menunjukkan bahwa birokrasi masih bertindak pada peraturan yang diterapkan secara kaku. Aparat birokrasi masih terkungkung oleh berbagai orientasi teknis procedural dalam memberikan pelayanan kepada publik. Sikap dan mentalitas tersebut menjadikan birokrasi sangat lemah dalam berinisiatif dan berimprovisasi dalam memberikan pelayanan. Implikasi dari lemahnya daya inisiatif pelayanan menjadikan birokrasi sangat lamban dalam merespons setiap perubahan dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat, termasuk rendahnya daya inovasi pelayanan kepada publik.

Indikator dalam penelitian yang dipergunakan untuk melihat diskresi birokrasi meliputi serangkaian tindakan yang dilakukan aparat pelayanan berdasarkan pada inisiatif, kreativitas, dan tidak terlalu bersandar pada peraturan atau juklak secara kaku. Indikator tersebut meliputi hal – hal berikut ini. *Pertama*, tindakan yang dilakukan untuk mengatasi kesulitan ketika pimpinan tidak berada di tempat kerja. Kedua, tindakan atau langkah yang dilakukan

ketika menemui kesulitan dalam menjalankan tugas. Ketiga, pernah tidaknya menerapkan prosedur pelayanan yang berbeda dengan juklak.

Diskresi dinilai baik apabila aparat birokrasi selalu berupaya mengatasi sendiri kesulitan melalui cara – cara yang berorientasi pada upaya pemuasan kepentingan publik. Tindakan diskresi yang ditempuh meliputi mendiskusikan suatu masalah dengan rekan kerja, dan memutuskan suatu masalah berdasarkan visi organisasi. Diskresi dinilai buruk apabila aparat pelayanan dalam merespons kesulitan yang dihadapi memilih mengambil tindakan dengan meminta petunjuk pimpinan atau menunda pelayanan sampai pimpinan datang.

Aparat pelayanan yang bertindak atas dasar peraturan/juklak dinilai mempunyai tingkat diskresi yang buruk. Aparat pelayanan yang selalu mengacu pada juklak berarti tidak mempunyai kemampuan untuk menerapkan aturan sesuai dengan konteks pelayanan yang sedang berlangsung. Aparat hanya memahami aturan secara kaku dan tekstual sehingga tidak mampu berinisiatif dan menerjemahkan aturan sesuai dengan situasi dan kondisi atau konteks pelayanan sehingga menyebabkan pelayanan kepada masyarakat menjadi lamban dan tidak efisien.

Data survey memperlihatkan masih tingginya tingkat ketergantungan aparat pelayanan kepada pemimpin dalam pemberian pelayanan publik. Kondisi pelayanan tersebut menunjukkan bahwa diskresi belum dilakukan di lingkungan birokrasi pelayanan. Adanya ketakutan pada sebagian besar kalangan aparat pelayanan di semua tingkatan pelayanan untuk melakukan diskresi membawa implikasi pada pola pengambilan keputusan pelayanan yang merugikan masyarakat. Aparat pelayanan ketika menemui suatu kasus lebih memilih untuk



melakukan penundaan pelayanan dan menunggu petunjuk pimpinan untuk memutuskannya.

Mentalitas dan etos kerja aparat yang tidak memiliki komitmen tinggi terhadap pelayanan masyarakat turut pula memberikan andil besar dalam menghambat kinerja pelayanan birokrasi. Aparat pelayanan di banyak instansi pelayanan masih memiliki etos kerja pelayanan yang rendah sehingga mempengaruhi kemampuannya dalam melakukan tindakan diskresi.

### **C. ORIENTASI TERHADAP PERUBAHAN**

Orientasi terhadap perubahan menunjuk pada sejauh mana kesediaan aparat birokrasi menerima perubahan. Perubahan tersebut tidak hanya menyangkut tuntutan masyarakat yang senantiasa berkembang, tetapi juga pengetahuan mengenai berbagai hal yang terjadi dalam lingkungan di luar birokrasi, seperti perkembangan teknologi. Pengetahuan akan hal – hal baru tersebut kesemuanya harus dapat mewujudkan pemberian pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat pengguna jasa. Selain itu, orientasi perubahan juga ditandai dengan adanya aksi atau tindakan yang dilakukan oleh aparat untuk melakukan perubahan. Pada intinya orientasi tersebut telah memberikan peluang bagi aparat untuk melakukan perubahan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat. Orientasi pada perubahan adalah suatu sikap yang berlawanan dengan orientasi pada kemapanan. Semakin tinggi sikap terhadap perubahan, maka semakin rendah pula orientasi terhadap status quo. Orientasi terhadap perubahan membuat aparat harus melihat perubahan yang ada di luar birokrasinya dan mencari sesuatu yang baru dan berbeda dari sistem yang sudah ada. Namun, tampaknya keadaan tersebut

masih jauh dari yang diharapkan. Orientasi perubahan yang ada pada aparat birokrasi pelayanan masih rendah yang artinya orientasi terhadap status quo atas kondisi pelayanan publik sekarang masih tinggi, padahal pengguna jasa banyak mengeluhkan atas citra pelayanan publik Indonesia yang lambat, kaku, dan mahal.

Orientasi pada perubahan yang harus dimiliki oleh seorang aparat birokrasi berkaitan dengan luasnya wawasan dan pengetahuan yang dimilikinya. Wawasan seorang aparat birokrasi tidak hanya berkaitan dengan tugas – tugas rutin sebagai seorang pegawai pemerintah. Orientasi pada perubahan yang terjadi dalam birokrasi pelayanan publik belum menjadi bagian terpenting dari kemajuan organisasinya. Beberapa faktor yang menyebabkan pegawai belum memiliki rasa dan semangat untuk berubah adalah faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal meliputi usia dan motivasi aparat birokrasi, sedangkan faktor eksternal mencakup lingkungan kerja dan atasan.

Aparat birokrasi yang takut menghadapi perubahan akan membawa implikasi pada kemampuan dan daya inovatif aparat. Aparat birokrasi pelayanan yang tidak inovatif memiliki kecenderungan untuk mempertahankan mekanisme, prosedur, dan teknik – teknik using tanpa mempedulikan kesesuaiannya dengan perkembangan tuntutan masyarakat dan tuntutan organisasi modern, seperti peningkatan produktivitas, efisiensi, dan efektivitas kerja organisasi. Sikap aparat yang enggan atau takut untuk mengambil resiko lebih disebabkan oleh adanya sistem nilai keyakinan yang masih dikembangkan di kalangan birokrasi. Sistem nilai keyakinan tersebut cenderung mempersepsikan bahwa perubahan identik dengan merusak sistem yang telah mapan di dalam sistem birokrasi. Sistem nilai tersebut telah menyebabkan

birokrasi selalu takut melakukan perubahan karena akan diberikan stigma sebagai seorang yang tidak loyal dan insubordinasi terhadap petunjuk pimpinan dan kebijakan organisasi.

Aparat birokrasi yang memiliki orientasi pada perubahan, pada umumnya mempunyai keinginan untuk menghilangkan budaya *ewuh pakewuh* yang selama ini berkembang dalam birokrasi. Budaya tersebut telah menjadikan sistem kerja birokrasi terasa sangat sulit untuk mengakomodasi perubahan. Sistem budaya tersebut juga yang menjadikan budaya kritik tidak dapat berkembang di dalam birokrasi. Namun, sebagian besar aparat birokrasi masih merasa takut akan akibat yang ditimbulkannya, seperti adanya kekhawatiran akan dibenci dan disingkirkan dari lingkungannya.

Osborne dan Plastrik ( 1997 ) mengatakan bahwa perubahan pada awalnya sangat sulit dilakukan karena harus berhadapan dengan kultur kekuasaan birokrasi yang telah lama terbentuk. Kebiasaan, perasaan, pola pikiran serta perilaku aparat birokrasi telah dibentuk selama puluhan tahun oleh sistem dan pengalaman birokratis sehingga perubahan tentu saja memerlukan waktu yang tidak sedikit.

#### **D. BUDAYA PATERNALISME**

Budaya paternalisme adalah suatu system yang menempatkan seorang pimpinan sebagai pihak yang paling dominan. Corak hubungan dalam budaya paternalism adalah seperti hubungan bapak dan anak. Budaya paternalism dalam kinerja pelayanan publik menunjuk pada hubungan antara pemimpin sebagai “bapak” dengan masyarakat sebagai “anak”. Dalam konteks administrasi public, paternalisme memiliki dua dimensi, yaitu pertama adalah hubungan paternalism antara aparat birokrasi dengan masyarakat

pengguna jasa. Kedua, hubungan paternalisme yang terjadi antara pimpinan instansi atau atasan dengan para aparat staf pelaksana atau bawahan. Paternalisme yang pertama merujuk pada hal eksternal, sedangkan dimensi paternalisme kedua merujuk pada internal.

Budaya paternalism tumbuh subur karena dipengaruhi oleh kultur feodal yang sebagian besar wilayah Indonesia semula merupakan daerah bekas kerajaan. Wilayah bekas kerajaan ini telah memiliki system, norma, nilai, dan adat kebiasaan yang selalu menjunjung tinggi dan mengagungkan penguasa sebagai orang yang harus dihormati karena mereka telah memberikan perlindungan dan pengayoman bagi warga masyarakat. Selain itu, tidak bias dipungkiri apabila budaya birokrasi di Indonesia banyak dipengaruhi budaya Jawa yang hierarkis dan tertutup yang menuntut seorang untuk pandai menempatkan diri dimasyarakat. Pada budaya ini terdapat nilai tentang pentingnya peran atasan terhadap bawahan (Eisanstadt, 1973).

Budaya Jawa sangat dipengaruhi oleh hubungan “bapak” dan “anak” yang pada prinsipnya, “bapak” menanggung pemenuhan kebutuhan social, material, spiritual, dan emosional anak. Bawahan yang telah mendapat perlakuan dan perlindungan tersebut secara sukarela melakukan tindakan loyal untuk mengikuti. “bapak” dan “anak” mendapatkan sesuatu yang diharapkan sehingga sulit dikatakan siapa memeras siapa atau siapa memanfaatkan siapa. Budaya birokrasi yang berakar pada budaya keratin dengan mengadopsi ritual, seremoni, dan symbol symbol kultur kerjaan masih berlaku sampai saat ini.

Sedangkan paternalisme di Sulawesi Selatan pada awalnya terbentuk pada keyakinan keyakinan, nilai-nilai, dan symbol-simbol yang ditemukan pada masa kerajaan Gowa. Pada waktu itu

ditemukan benda-benda aneh yang kemudian oleh penemunya dipolitisasi sebagai benda titipan dewa, yang memberikan kekuasaan pada penemunya untuk memerintah di bumi. Benda benda tersebut dinamakan *gaukang* sedangkan penemunya disebut sebagai manusia pilihan dewa dan ditempatkan di lapisan tertinggi pada lapisan social masyarakat.

Secara substansial, sebenarnya terdapat unsur unsur kesamaan sejarah antaraterbentuknya paternalisme di Jawa dan Sulawesi Selatan. Tetapi dalam pelaksanaan politik pemerintahan lokal, terdapat beberapa perbedaan pengalaman sejarah penerapan system birokrasi dan pemerintahan lokal oleh pemerintahan kolonial Belanda di kedua daerah tersebut.

Penyelenggaraan pelayanan bagi kepentingan umum harus mempertimbangkan heterogenitas kehidupan masyarakat yang dilayaninya. Dengan demikian, antara pelayan dengan masyarakat, seharusnya terjadi hubungan saling mengisi dan saling membutuhkan. Pencermatan dari kehidupan birokrasi terlihat dari sikap dan perilaku para aparat birokrasi yang bersedia melakukan kompromi, kerjasama, dan menyatu dengan rakyatnya. Konsep paternalisme birokrasi yang diciptakan memposisikan aparat bawahan sebagai anak yang berada pada struktur bawah, yang harus menghormati pimpinannya. Loyalitas yang ditunjukan bawahan kepada atasan dapat dianalogikan sebagai ucapan terimakasih kepada pimpinan yang telah memberikan perlindungan dan pemenuhan kebutuhan aparat bawahan.

Kehidupan birokrasi yang bernuansa paternalistik tidak hanya terlihat pada sikap dan perilaku aparat bawahan terhadap atasan saja, tetapi juga terlihat pada bangunan fisik, tata ruang, dan perlengkapan kantor yang digunakan. Di tempat kerja pimpinan, penataan ruang termasuk meja kantor cenderung rapi dan terlihat

mewah sebaliknya, penataan meja tata ruang yang digunakan aparat bawahan malah cenderung tradisional bahkan ala kadarnya. Aparat bawahan merasa telah mendapat perlindungan dari pimpinan yang kemudian memunculkan sikap sangat menghormati pimpinan termasuk menganggap setiap persepsi pimpinan adalah benar. Dampak yang terjadi adalah dalam mengambil keputusan didalam pelayanan, aparat bawahan cenderung lebih suka meminta petunjuk kepada pimpinan. Kentalnya budaya paternalisme dalam birokrasi pemerintahan salah satunya dapat dilihat dari besarnya presentasi aparat birokrasi yang tidak berani mengkritik pimpinanya. Semakin besar aparat birokrasi yang membiarkan tindakan pimpinanya melakukan kesalahan dapat merupakan indikasi besarnya paternalisme dalam birokrasi pelayanan.

Paternalisme juga memberikan dampak pada pendelegasian wewenang yang terjadi dalam birokrasi. Pendelegasian didasarkan pada kedekatan hubungan antara pimpinan dengan bawahan, bahkan system suka dan tidak suka terhadap bawahan masih digunakan. Dampak yang terjadi akan menjadikan kebijakan pimpinan sulit dikontrol sehingga dapat memunculkan kasus korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam proses pengangkatan dan pembentukan partner kerja.

Potret kerja birokrasi yang sangat paternalistic dapat dilihat juga dari beban kerja yang diberikan kepada aparat bawahan tidak sebanding dengan beban kerja pimpinan. Pimpinan bukanlahb orang yang melakukan pekerjaan secara teknis, melainkan dia justru sebagai penguasa. Kultur paternalisme justru menyebabkan orientasi birokrasi terhadap masyarakat lebih cenderung menunjukan pada fungsi dan peran sebagai pengatur disbanding sebagai pelayan masyarakat.

## **E. ETIKA PELAYANAN PUBLIK**

Dalam konteks birokrasi, etika birokrasi digambarkan sebagai suatu panduan norma bagi aparat birokrasi dalam menjalankan tugas pelayanan kepada masyarakat. Etika pelayanan publik harus menempatkan kepentingan umum/publik diatas kepentingan pribadi. Etika dalam pelayanan publik dapat dilihat dari sudut apakah seorang aparat birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat merasa mempunyai komitmen untuk menghargai konsumen untuk mendapatkan pelayanan secara transparan, efisien, dan adanya jaminan kepastian layanan.

Praktek penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia dewasa ini masih penuh dengan ketidakpastian biaya, waktu dan cara pelayanan. Mengurus pelayanan publik ibaratnya memasuki hutan belantara yang penuh dengan ketidakpastian. Waktu dan biaya pelayanan tidak pernah jelas bagi para pengguna pelayanan. Hal ini terjadi karena prosedur pelayanan tidak pernah mengatur kewajiban dari penyelenggara pelayanan dan hak dari warga sebagai pengguna. Prosedur cenderung hanya mengatur kewajiban warga ketika berhadapan dengan unit pelayanan. Ketidakpastian yang sangat tinggi ini mendorong warga untuk membayar pungli kepada petugas agar kepastian pelayanan bisa segera diperoleh. Ketidakpastian bisa juga mendorong warga memilih menggunakan biro jasa untuk menyelesaikan pelayanannya daripada menyelesaikannya sendiri.

Disamping itu juga sering dilihat dan didengar adanya tindakan dan perilaku oknum pemberi pelayanan yang tidak sopan, tidak ramah, dan diskriminatif. Sebagai konsekuensi logisnya, dewasa ini kinerja pemerintah sebagai pelayan publik banyak menjadi sorotan,

terutama sejak timbulnya iklim yang lebih demokratis dalam pemerintahan. Rakyat mulai mempertanyakan akan nilai yang mereka peroleh atas pelayanan yang dilakukan oleh instansi pemerintah.

Semua permasalahan tersebut, pada hakekatnya tidak perlu terjadi secara drastis dan dramatis sebagaimana yang pernah dialami selama ini, seandainya pemerintah dan aparatur pemerintahannya memiliki kredibilitas yang memadai dan kewibawaan yang dihormati oleh rakyatnya. Pemerintah yang memiliki etika dan moralitas yang tinggi dalam menjalankan kewenangan pemerintahannya, tentu memiliki akuntabilitas dan penghormatan yang tinggi pula terhadap tuntutan aspirasi dan kepentingan masyarakat yang dilayaninya. Dalam pemerintahan yang demikian itu pula iklim keterbukaan, partisipasi aktif dan pemberdayaan masyarakat dapat diwujudkan, sebagai manifestasi dari gagasan yang dewasa ini mulai dikembangkan, yaitu penerapan etika dalam pelayanan publik.

Untuk mewujudkan pelayanan yang baik perlu dilakukan kajian yang konsisten dan proses yang panjang. Mertins Jr mengungkapkan ada empat hal yang harus dijadikan pedoman yaitu:

1. Equality, yaitu perlakuan yang sama atas pelayanan yang diberikan. Hal ini didasarkan atas tipe perilaku birokrasi rasional yang secara konsisten memberikan pelayanan yang berkualitas kepada semua pihak tanpa memandang afiliasi politik, status sosial, etnis, agama dan sebagainya. Bagi mereka memberikan perlakuan yang sama identik dengan berlaku jujur, suatu perilaku yang patut dihargai.



2. Equity, yaitu perlakuan yang sama kepada masyarakat tidak cukup, selain itu juga perlakuan yang adil. Untuk masyarakat yang pluralistik kadangkadang diperlukan perlakuan yang adil dan perlakuan yang sama dan kadang-kadang pula di butuhkan perlakuan yang adil tetapi tidak sama kepada orang tertentu.
3. Loyalty, adalah kesetiaan yang diberikan kepada konstitusi, hukum, pimpinan, bawahan dan rekan kerja. Berbagai jenis kesetiaan tersebut terkait satu sama lain, dan tidak ada kesetiaan yang mutlak diberikan kepada satu jenis kesetiaan tertentu yang mengabaikan yang lainnya.
4. Responsibility, yaitu setiap aparat pemerintah harus setiap menerima tanggung jawab atas apapun ia kerjakan

Dalam dunia pelayanan publik, etika diartikan sebagai filsafat moral atau nilai, dan disebut dengan "*profesional standars*" (kode etik) atau "*right rules of conduct*" (aturan perilaku yang benar) yang seharusnya dipatuhi oleh pemberi pelayanan publik. Sebuah kode etik merumuskan berbagai tindakan apa, kelakuan mana, dan sikap bagaimana yang wajib dijalankan atau dihindari oleh para pemberi pelayanan. Aplikasi etika dan moral dalam praktek dapat dilihat dari kode etik yang dimiliki oleh birokrasi publik. Kode etik di Indonesia masih terbatas pada beberapa kalangan seperti ahli hukum dan kedokteran. Kode etik bagi kalangan profesi yang lain masih belum ada, meskipun banyak yang berpendapat bahwa nilai-nilai agama dan etika moral Pancasila sebenarnya sudah cukup untuk menjadi pegangan bekerja atau bertingkah laku, dan yang menjadi masalah sebenarnya adalah bagaimana implementasi dari nilai-nilai tersebut. Pendapat tersebut tidak salah, tetapi harus diakui bahwa tidak adanya kode etik ini memberi peluang bagi para

pemberi pelayanan untuk mengeyampingkan kepentingan pulik. Kehadiran kode etik itu sendiri lebih berfungsi sebagai kontrol langsung sikap dan perilaku dalam bekerja, mengingat tidak semua aspek dalam bekerja diatur secara lengkap melalui aturan atau tata tertib yang ada dalam suatu organisasi pelayanan publik.

Untuk membantu menerapkan prinsip-prinsip etika dan moral di Indonesia, pengalaman negara-negara lain perlu ditimba. Tidak dapat disangkal bahwa pada saat ini Indonesia dikenal sebagai negara koruptor nomor muda atau paling muda di dunia, perlu berupaya keras menerapkan prinsip-prinsip etika dan moral. Etika perumusan kebijakan, etika pelaksana kebijakan, etika evaluator kebijakan, etika administrasi publik/birokrasi publik/pelayanan publik, etika perencanaan publik, etika PNS, dan sebagainya, harus diprakarsai dan mulai diterapkan sebelum berkembangnya budaya yang bertentangan dengan moral dan etika.

Prinsip-prinsip etika pelayanan publik yang dikembangkan oleh *Institute Josephson America* dapat digunakan sebagai rujukan atau referensi bagi para birokrasi publik dalam memberikan pelayanan, antara lain adalah sebagai berikut:

1. Jujur, dapat dipercaya, tidak berbohong, tidak menipu, mencuri, curang, dan berbelit-belit;
2. Integritas, berprinsip, terhormat, tidak mengorbankan prinsip moral, dan tidak bermuka dua.
3. Memegang janji. Memenuhi janji serta mematuhi jiwa perjanjian sebagaimana isinya dan tidak menafsirkan isi perjanjian itu secara sepihak.
4. Setia, loyal, dan taat pada kewajiban yang semestinya harus dikerjakan.

5. Adil. Memperlakukan orang dengan sama, bertoleransi dan menerima perbedaan serta berpikiran terbuka.
6. Perhatian. Memperhatikan kesejahteraan orang lain dengan kasih sayang, memberikan kebaikan dalam pelayanan.
7. Hormat. Orang yang etis memberikan penghormatan terhadap martabat manusia privasi dan hak menentukan nasib bagi setiap orang.
8. Kewarganegaraan, kaum profesional sektor publik mempunyai tanggung jawab untuk menghormati dan menghargai serta mendorong pembuatan keputusan yang demokratis.
9. Keunggulan. Orang yang etis memperhatikan kualitas pekerjaannya, dan seorang profesional publik harus berpengetahuan dan siap melaksanakan wewenang public.
10. Akuntabilitas. Orang yang etis menerima tanggung jawab atas keputusan, konsekuensi yang diduga dari dan kepastian mereka, dan memberi contoh kepada orang lain,
11. Menjaga kepercayaan publik. Orang-orang yang berada disektor publik mempunyai kewajiban khusus untuk memelopori dengan cara mencontohkan untuk menjaga dan meningkatkan integritas dan reputasi proses legislatif.

Nilai-nilai etika di atas dapat digunakan sebagai rujukan bagi birokrasi publik dalam bersikap, bertindak, dan berperilaku dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sekaligus dapat digunakan standar untuk menilai, apakah sikap, tindakan, perilaku dan pelayanan yang diberikannya itu dinilai baik atau buruk oleh publik.

Etika pelayanan dalam kinerja pelayanan publik diperlukan sebagai bentuk adanya sikap tanggap dari aparat birokrasi terhadap kepentingan masyarakat dan pengguna jasa. Aparat birokrasi pelayanan diharapkan dapat memberikan pelayanan dengan ramah sehingga masyarakat merasa memperoleh pelayanan dengan sebaik baiknya.

## **F. SISTEM INSENTIF**

### **1. Pengertian Insentif**

Insentif adalah suatu sarana memotivasi berupa materi, yang diberikan sebagai suatu perangsang ataupun pendorong dengan sengaja kepada para pekerja agar dalam diri mereka timbul semangat yang besar untuk meningkatkan produktivitas kerjanya dalam organisasi (Gorda, 2004:141). Sedangkan Manullang (2003 :147) menyatakan, Insentif merupakan sarana motivasi/sarana yang menimbulkan dorongan. Menurut Cascio (1995 : 377), “ *..an incentive are variable reward, graded to individuals on groups, that recognize differences in achieving results. They are designed to stimulate or motivate greater employee effort on productivity*”. Dari definisi tersebut dapat insentif dapat diartikan sebagai berikut : insentif adalah variabel penghargaan yang diberikan kepada individu dalam suatu kelompok, yang diketahui berdasarkan perbedaan dalam mencapai hasil kerja. Ini di rancang untuk memberikan rangsangan atau memotivasi karyawan berusaha meningkatkan produktivitas kerjanya.

Harsono (2004:21) berpendapat, insentif adalah setiap sistem kompensasi dimana jumlah yang diberikan tergantung pada hasil yang dicapai, yang berarti menawarkan sesuatu yang berarti

menawarkan sesuatu insentif kepada pekerja untuk mencapai hasil yang lebih baik.

## 2. Bentuk-bentuk Insentif

Menurut Koontz (1986:648), insentif dapat diberikan dalam berbagai bentuk, yaitu berupa uang, lingkungan kerja yang baik dan partisipasi:

### 1) Uang

Merupakan suatu yang penting diberikan sebagai perangsang dengan memberi uang berarti memberi alat untuk merealisasikan kehidupan pegawai, hal ini dapat merangsang pegawai untuk selalu meningkatkan prestasi kerjanya. Prestasi yang meningkat akan menunjang pendapatan naik, maka dengan terpenuhinya kebutuhan maka ketenangan akan dapat dirasakan.

### 2) Lingkungan kerja yang baik

Pemberian insentif dilakukan dengan cara menciptakan lingkungan kerja yang baik sehingga dapat diberikan pula penghargaan kepada pegawai yang menghasilkan prestasi yang tinggi. Dalam menciptakan lingkungan kerja yang baik diperlukan sikap manajer yang baik dalam mendorong bawahannya agar giat bekerja. Menurut analisis para ahli, situasi kerja yang baik dapat meningkatkan keinginan untuk melaksanakan tugas dengan sebaik-baiknya.

### 3) Partisipasi

Cara ini dapat memberikan dorongan yang kuat untuk meningkatkan kesadaran melakukan tugas yaitu dengan diberikannya perhatian, kesempatan untuk berkomunikasi dengan atasan. Dengan partisipasi akan memberikan pengakuan bahwa partisipan tersebut merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan

dalam menciptakan lingkungan kerja yang baik dan hal ini memerlukan suatu dukungan dan rasa persatuan sehingga para karyawan akan merasa ikut ambil bagian serta keinginan untuk berpartisipasi.

### 3. Tujuan Pemberian Insentif

Menurut Gorda (2004:156) Pemberian insentif atau upah perangsang bertujuan :

- 1) Memberikan balas jasa yang berbeda dikarenakan hasil kerja yang berbeda.
- 2) Mendorong semangat kerja karyawan dan memberikan kepuasan.
- 3) Meningkatkan produktivitas.
- 4) Dalam melakukan tugasnya, seorang pimpinan selalu membutuhkan bawahannya untuk melaksanakan rencana-rencananya.
- 5) Pemberian insentif dimaksudkan untuk menambah penghasilan karyawan sehingga dapat memenuhi kebutuhannya.
- 6) Mempertahankan karyawan yang berprestasi agar tetap berada dalam perusahaan.

### 4. Jenis- Jenis Insentif

Berdasarkan kepada siapa insentif diberikan, maka jenis-jenis insentif dapat diklasifikasikan menjadi tiga golongan, yaitu:

- 1) *Individual Incentive*, yaitu insentif yang diberikan kepada karyawan berdasarkan usaha atau prestasi kerja masing-masing karyawan.

- 2) *Group Incentive*, yaitu insentif yang diberikan berdasarkan standar dari masing-masing kelompok
- 3) *Plant Wide Incentive*, yaitu insentif yang diberikan kepada seluruh karyawan perusahaan berdasarkan kriteria pembayaran perusahaan.

#### 5. Prinsip Pemberian Insentif

Pada dasarnya pemberian insentif senantiasa dihubungkan dengan balas jasa atas prestasi ekstra yang melebihi suatu standar yang telah ditetapkan serta telah disetujui bersama. Insentif memberikan penghargaan dalam bentuk pendapatan ekstra untuk usaha ekstra yang dihasilkan. Pengaturan insentif harus ditetapkan dengan cermat dan tepat serta harus dikaitkan secara erat dengan tujuan-tujuan perusahaan yang bersangkutan. Jumlah insentif yang diberikan kepada seseorang harus dihubungkan dengan jumlah atau apa yang telah dicapai selama periode tertentu, sesuai dengan rumus pembagian yang telah diketahui semua pihak secara nyata. Rumus pembagian insentif ditetapkan secara adil sehingga dapat mendorong meningkatkan lebih banyak keluaran (output) kerja dan meningkatkan keinginan kuat untuk mencapai tambahan penghasilan serta dapat menguntungkan semua pihak.

### G. SEMANGAT KERJA SAMA

#### 1. Pengertian Kerja sama

Kerja sama ialah salah satu bentuk interaksi sosial yang memiliki sifat asosiatif (proses sosial yang menciptakan kesatuan) atau terjadi karena ada pandangan yang sama dalam suatu kelompok masyarakat baik antar perorangan ataupun kelompok untuk mencapai tujuan tertentu. Beberapa ahli mendefinisikan Kerjasama sebagai berikut:

### **1.Zainudin**

Menurut Zainudin, Kerjasama ialah seseorang yang mempunyai kepedulian terhadap orang lain atau sekelompok orang hingga terbentuk suatu kegiatan yang sama dan menguntungkan semua anggota dengan dilandasi rasa saling percaya antar anggota serta menjunjung tinggi norma yang berlaku. Kerjasama menurut Zainudin merupakan kerjasama dalam bidang organisasi yang merupakan suatu pekerjaan yang dilakukan bersama-sama antar anggota untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh anggota organisasi.

### **2.Pamudji**

Menurut Pamudji, Kerjasama ialah pekerjaan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih dengan melakukan interaksi antar individu yang melakukan kerjasama hingga tercapai tujuan yang dinamis. Terdapat tiga unsur yang terkandung dalam kerjasama yakni orang yang melakukan kerjasama, adanya interaksi dan adanya tujuan yang sama.

### **3.Thomson&Perry**

Menurut Thomson Dan Perry, Kerjasama ialah suatu kegiatan yang memiliki tingkatan yang berbeda mulai dari adanya koordinasi dan kooperasi hingga terjadi kolaborasi di dalam suatu kegiatan kerjasama.

### **4.Rosen**

Menurut Rosen, Kerjasama ialah sumber yang sangat efisien untuk kualitas pelayanan. Dalam hal ini kerjasama dalam ranah ekonomi pada bidang jual beli.

### **5.Tangkilisan**

Menurut Tangkilisan, Kerjasama ialah sumber kekuatan yang



timbul didalam suatu organisasi sehingga dapat mempengaruhi keputusan dan tindakan organisasi.

## **6.HandshakeAgreements**

Menurut Handshake Agreements, Kerjasama ialah pekerjaan yang diatur bukan atas dasar perjanjian yang ditulis.

## **7.WrittenAgreements**

Menurut Written Agreements, bentuk kerjasama terdiri dari: consortia yaitu merupakan kegiatan sharing sumber daya, joint purchasing yaitu kerjasama pembelian barang, equipment sharing yaitu kerjasama sharing peralatan, cooperative construction yaitu kerjasama mendirikan bangunan, joint service yaitu kerjasama bidang pelayanan *public contract service* yaitu kerjasama bidang kontrak pelayanan.

## **Bentuk-Bentuk Kerjasama**

Terdapat 5 bentuk kerjasama yaitu :

1. *Bargaining*                      *atau*                      *Tawar*                      *Menawar*

Bargaining yaitu kerjasama yang terbentuk karena adanya perjanjian pertukaran barang atau jasa antara dua organisasi atau lebih.

2. *Koalisi*

Koalisi yaitu kerjasama yang terbentuk karena adanya perpaduan antara dua organisasi atau lebih yang memiliki tujuan yang sama.

3. *Cooptation*

Cooptation yaitu kerjasama yang terbentuk karena adanya proses penerimaan hal baru dalam kepemimpinan dan pelaksanaan politik dalam suatau organisasi agar lebih seimbang.

4. *Joint venture atau usaha patungan*

Joint venture yaitu kerjasama yang terbentuk antara banyak pihak dengan latar belakang yang berbeda karena adanya proyek-proyek besar untuk menyukkseskan suatu tujuan.

5. *Kerukunan*

Kerukunan merupakan bentuk kerjasama yang didasari atas kerukunan yang terjalin antar individu atau kelompok.

### **Cara Membangun Kerjasama**

Hal-hal yang diperlukan diperhatikan dalam membangun sebuah kerjasama, diantaranya:

- 1) Penentuan Tujuan Kerjasama
- 2) Persiapan Profil
- 3) Membuat sebuah pesan yang positif
- 4) Menghargai setiap perbedaan pendapat dan kebiasaan rekan kerja
- 5) Berfokus kepada kualitas
- 6) Memberi tawaran bantuan
- 7) Menunjukkan sikap antusiasme

### **● Faktor Pendorong Kerja Sama**

Ada beberapa faktor pendorong yang membuat seseorang atau kelompok untuk melakukan kerjasama dengan orang atau kelompok lain, diantaranya:

1) **Orientasi**

Orientasi atau pandangan setiap orang pada kelompoknya sendiri dari mulai arah, tujuan, atau kepentingan-kepentingan lain. Untuk mencapai orientasi tersebut, setiap anggota kelompok tersebut mengharap dan mengandalkan

bantuan dari anggota kelompoknya. Misalnya kerja sama untuk menyelesaikan tugas kelompok.

- 2) Ancaman dari luar (musuh bersama)  
Adanya ancaman atau musuh yang sama yang dapat mengancam ikatan kesetiaan atau persaudaraan yang secara tradisional dan institusional telah tertanam di setiap anggota kelompoknya. Misal, adanya semangat membela tanah air dari setiap ancaman dan gangguan dari negara lain.
- 3) Rintangan dari luar. Kelompok terkadang akan ada kekecewaan atau rasa tidak puas karena tidak tercapainya cita-cita yang diinginkan. Danya kekecewaan dan rasa tidak puas tersebut kemudian akan menimbulkan sifat agresif dan membutuhkan kerja sama di antara anggotanya.
- 4) Mencari keuntungan pribadi. Terkadang seseorang berharap dapat memperoleh keuntungan yang diinginkannya, karena hal tersebut, maka seseorang tersebut memiliki keinginan untuk bekerja sama.
- 5) Menolong orang lain. Kerja sama terkadang terbentuk karena adanya rasa ingin menolong seseorang atau kelompok lain agar meringankan beban penderitaan mereka tanpa mengharapkan imbalan apapun. Misalnya kerja sama mengumpulkan dana untuk korban bencana alam.

- **Manfaat Kerjasama**

Kerja sama memiliki beberapa manfaat seperti :

- 1) Dapat mempererat persaudaraan
- 2) Menumbuhkan semangat rasa persatuan
- 3) Pekerjaan akan lebih cepat selesai
- 4) Pekerjaan akan menjadi lebih ringan

## H. PENUTUP

- Kesimpulan

Rendahnya kemampuan birokrasi dalam melakukan diskresi di samping dapat menjadi indikator rendahnya tingkat responsivitas birokrasi dalam memahami aspirasi dan kebutuhan publik, juga merupakan indikator untuk menunjukkan bahwa birokrasi masih bertindak pada peraturan yang diterapkan secara kaku. Aparat birokrasi masih terkungkung oleh berbagai orientasi teknis procedural dalam memberikan pelayanan kepada publik. Sikap dan mentalitas tersebut menjadikan birokrasi sangat lemah dalam berinisiatif dan berimprovisasi dalam memberikan pelayanan. Implikasi dari lemahnya daya inisiatif pelayanan menjadikan birokrasi sangat lamban dalam merespons setiap perubahan dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat, termasuk rendahnya daya inovasi pelayanan kepada publik.

Orientasi terhadap perubahan menunjuk pada sejauh mana kesediaan aparat birokrasi menerima perubahan. Perubahan tersebut tidak hanya menyangkut tuntutan masyarakat yang senantiasa berkembang, tetapi juga pengetahuan mengenai berbagai hal yang terjadi dalam lingkungan di luar birokrasi, seperti perkembangan teknologi. Pengetahuan akan hal – hal baru tersebut kesemuanya harus dapat mewujudkan pemberian pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat pengguna jasa. Selain itu, orientasi perubahan juga ditandai dengan adanya aksi atau tindakan yang dilakukan oleh aparat untuk melakukan perubahan. Pada intinya orientasi tersebut telah memberikan peluang bagi aparat untuk melakukan perubahan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat. Orientasi pada perubahan adalah

suatu sikap yang berlawanan dengan orientasi pada kemapaman. Semakin tinggi sikap terhadap perubahan, maka semaiqn rendah pula orientasi terhadap status quo. Orientasi terhadap perubahan membuat aparat harus melihat perubahan yang ada di luar birokrasinya dan mencari sesuatu yang baru dan berbeda dari sistem yang sudah ada. Namun, tampaknya keadaan tersebut masih jauh dari yang diharapkan. Orientasi perubahan yang ada pada aparat birokrasi pelayanan masih rendah yang artinya orientasi terhadap status quo atas kondisi pelayanan publik sekarang masih tinggi, padahal pengguna jasa banyak mengeluhkan atas citra pelayanan publik Indonesia yang lambat, kaku, dan mahal.

Kehidupan birokrasi yang bernuansa paternalistik tidak hanya terlihat pada sikap dan perilaku apparat bawahan terhadap atasan saja, tetapi juga terlihat pada bangunan fisik, tata ruang, dan perlengkapan kantor yang digunakan. Ditempat kerja pimpinan, penataan ruang termasuk meja kantor cenderung rapi dan terlihat mewah sebaliknya, penataan meja tata ruang yang digunakan aparat bawahan malah cenderung tradisional bahkan ala kadarnya. Aparat bawahan merasa telah mendapat perlindungan dari pimpinan yang kemudian memunculkan sikap sangat menghormati pimpinan termasuk menganggap setiap persepsi pimpinan adalah benar. Dampak yang terjadi adalah dalam mengambil keputusan didalam pelayanan, aparat bawahan cenderung lebih suka meminta petunjuk kepada pimpinan. Kentalnya budaya paternalisme dalam birokrasi pemerintahan salah satunya dapat dilihat dari besarnya presentasi aparat birokrasi yang tidak berani mengkritik pimpinanya. Semakin besar aparat birokrasi yang membiarkan tindakan pimpinanya melakukan kesalahan dapat merupakan indikasi besarnya paternalisme dalam birokrasi pelayanan.

Etika pelayanan dalam kinerja pelayanan publik diperlukan sebagai bentuk adanya sikap tanggap dari aparat birokrasi terhadap kepentingan masyarakat dan pengguna jasa. Aparat birokrasi pelayanan diharapkan dapat memberikan pelayanan dengan ramah sehingga masyarakat merasa memperoleh pelayanan dengan sebaik baiknya.

Insentif adalah suatu sarana memotivasi berupa materi, yang diberikan sebagai suatu perangsang ataupun pendorong dengan sengaja kepada para pekerja agar dalam diri mereka timbul semangat yang besar untuk meningkatkan produktivitas kerjanya dalam organisasi (Gorda, 2004:141). Sedangkan Manullang (2003 :147) menyatakan, Insetif merupakan sarana motivasi/sarana yang menimbulkan dorongan.

Kerja sama ialah salah satu bentuk interaksi sosial yang memiliki sifat asosiatif (proses sosial yang menciptakan kesatuan) atau terjadi karena ada pandangan yang sama dalam suatu kelompok masyarakat baik antar perorangan ataupun kelompok untuk mencapai tujuan tertentu.

## REFERENSI

Dwiyanto, Agus. 2008. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*.  
Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan  
Universitas Gadjah Mada.

# **BUDAYA BIROKRASI PUBLIK**

## **A. PENDAHULUAN**

Organisasi birokrasi pemerintahan merupakan organisasi garis terdepan (street level bureaucracy) yang memberikan pelayanan kepada masyarakat. Budaya Birokrasi yang baik di pemerintahan menjadi penting, guna memberikan pelayanan jasa yang prima kepada publik (masyarakat). Menurut Siagian Budaya organisasi (birokrasi) adalah kesepakatan bersama tentang nilai-nilai bersama dalam kehidupan organisasi dan mengikat semua orang dalam organisasi yang bersangkutan (Siagian, 1995). Oleh karena itu budaya organisasi birokrasi akan menentukan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh para anggota organisasi; menentukan batas-batas normatif perilaku anggota organisasi; menentukan sifat dan bentuk-bentuk pengendalian dan pengawasan organisasi; menentukan gaya manajerial yang dapat diterima oleh para anggota organisasi; menentukan cara-cara kerja yang tepat, dan sebagainya.<sup>13</sup> Secara spesifik peran penting yang dimainkan oleh budaya organisasi (birokrasi) adalah membantu menciptakan rasa memiliki terhadap organisasi; menciptakan jati diri para anggota organisasi; menciptakan keterikatan emosional antara organisasi dan pekerja yang terlibat didalamnya; membantu menciptakan stabilitas Organisasi sebagai sistem sosial; dan menemukan pola pedoman perilaku sebagai hasil dari norma-norma kebiasaan yang terbentuk dalam keseharian.

Budaya organisasi (birokrasi) yang kuat ditentukan oleh dua faktor yaitu: Penyebaran nilai-nilai budaya secara efektif sehingga anggota organisasi mengetahui nilai-nilai yang terkandung dalam

---

<sup>13</sup> Yusrialis. Budaya Birokrasi Pemerintahan (Keperihatinan dan Harapan). Jurnal Sosial Budaya Vol. 9 No. 1



organisasi, Tingkat komitmen anggota organisasi terhadap inti dari nilai-nilai yang ada (core values), Perubahan budaya organisasi (Susanto, 1992). Kenyataannya interaksi individu-individu (pegawai) dengan organisasi yang menggambarkan situasi problematis budaya birokrasi di pemerintahan, masih ditemukan adanya tradisi dan tata pergaulan yang bersifat paternalisme, misalnya dihadapan pimpinan dinas, seorang aparat bawahan sulit untuk menunjukkan penolakannya atas suatu ide atau gagasan pimpinan.

#### **B. PATERNALISME: SEBUAH PENGARUH SISTEM KERAJAAN**

Penerapan konsep birokrasi modern di Indonesia telah dimulai sejak zaman penjajahan Belanda. Birokrasi pada awalnya dikembangkan oleh pemerintah kolonial Belanda dengan maksud untuk mengefektifkan jalannya pemerintahan kolonial di Indonesia. Menurut Geertz (1986), sejak zaman penjajahan kolonial Belanda sistem pemerintahan yang dianut adalah pemerintahan tidak langsung. Pemerintah kolonial Belanda dalam memerintah rakyat di negara jajahannya melalui perantaraan kelas atau elite birokrat lokal. Elite birokrasi lokal digunakan dengan pertimbangan latar belakang kultur keraton sehingga dapat efektif memberikan pengaruh pada efektivitas dan kontrol atas jalannya kebijakan pemerintah kolonial. Sistem pemerintahan yang ada tidak dapat dilepaskan dari konstelasi sosial politik yang terbentuk dalam masyarakat. Masyarakat strata bawah dianggap masih mengikuti norma budaya kasar. Dengan menggunakan istilah yang dipakai Umar Kayam dan Koentjaraningrat, Geertz mengelompokkan dengan sebutan "*priyayi* dan *wong cilik*".

Walaupun sejarah terbentuknya budaya birokrasi antara suatu daerah dengan daerah lain berbeda, adanya pengaruh

budaya tradisional kerajaan memiliki kesamaan, yaitu diadopsinya sistem budaya keraton ke dalam sistem birokrasi pemerintahan. Internalisasi nilai-nilai budaya keraton ke dalam birokrasi tersebut memunculkan watak birokrasi yang cenderung menempatkan dirinya lebih tinggi dari masyarakat. Birokrasi dipandang merupakan salah satu wahana sosial yang dapat mengangkat simbol berupa prestise sosial yang tinggi di masyarakat.

Sistem nilai dan norma budaya yang dipakai dalam sistem birokrasi di Indonesia adalah menggunakan standar ganda. Pada satu sisi adanya birokrasi untuk berperilaku layaknya seorang priyayi yang berkuasa yang harus dilayani, pada sisi lain birokrasi juga berfungsi sebagai pelayan yang harus mengetahui kebutuhan masyarakat. Terjadinya dualisme dalam sistem birokrasi memunculkan sikap yang ambivalensi. Bersifat ambivalen karena tidak ada pemisahan antara kepentingan formal kedinasan dengan kepentingan pribadi. Realitas birokrasi ini akan melahirkan gaya hidup feodal. Oleh karena itu, birokrasi seharusnya bersifat netral, bersih dan profesional. Namun dalam realitasnya, birokrasi cenderung kurang mampu membedakan antara kepentingan privat dengan kepentingan publik. Sifat budaya dualisme dalam birokrasi tercermin dalam memberikan pelayanan publik. Pada satu sisi, birokrasi dituntut harus loyal kepada pemimpin, disisi lain birokrasi diharuskan untuk mengaktualisasikan prinsip abdi masyarakat.

Budaya birokrasi di Indonesia yang merupakan penggabungan nilai-nilai tradisional dan modern tercermin secara nyata dalam perilaku aparat birokralnya. Oleh karena itu, birokrasi Indonesia lebih mencerminkan pencampuran antara karakteristik birokrasi Weberian dengan karakteristik birokrasi yang berakar pada budaya lokal. Budaya birokrasi seperti ini memberi peluang munculnya sikap dan perilaku paternalistik yang merugikan kepentingan masyarakat secara luas.

Corak paternalistik birokrasi di Indonesia lebih mencerminkan hubungan bapak dan anak buah (bapakisme). Hubungan bapakisme lebih halus dibanding dengan hubungan patron klien. Untuk memperkuat gambaran, Mulder (1985) menunjukkan bahwa posisi seorang bawahan dan atasan disamakan dengan posisi hubungan antara seorang anak dengan bapaknya dalam konsep Jawa. Seorang anak harus menghormati bapaknya, yang secara praktis termanifestasi dalam perasaan *sungkan* dan berbahasa halus (*kromo*) dalam berbicara dengan bapak. Hubungan antara orang tua dengan anak merupakan hubungan superior dan inferior. Anak atau inferior harus menghormati orang tua atau superior. Hubungan patron-klien sedikit berbeda dengan pola hubungan bapakisme. Hubungan patron-klien cenderung menekankan pada segi material, sedangkan hubungan bapakisme disamping memenuhi kebutuhan material, juga cenderung menekankan pada hubungan yang bersifat nonmaterial. Pada konteks bapakisme, hubungan yang terjalin meliputi aspek pemenuhan kebutuhan sosial, material, spiritual, dan emosional.

### **C. NILAI, TRADISI DAN SIMBOL DALAM BIROKRASI**

Nilai, tradisi, dan simbol dalam birokrasi merupakan suatu kelompok kata yang hampir tidak terpisahkan dalam dunia birokrasi. Tidak hanya di Indonesia, bahkan di negara negara lain juga mengimplementasikannya, hampir semua. Bergantung dari latar belakang pula lah yang biasanya mengimplementasikan hal tersebut.

Menengok sejarah di Indonesia, pada dahulunya merupakan suatu kerajaan-kerajaan yang menempati pulau pulau di Nusantara. Kerajaan – kerajaan tersebut mempunyai sebuah sistem yang juga tertata. Secara umum terdapat dua hal pokok

didalamnya, yakni Pihak bawahan dan Pihak atasan. Pihak bawahan ini terdiri dari sekelompok orang yang mempunyai *bergaining power* yang rendah, seperti petani, buruh, pedagang, nelayan dan komposisi masyarakat lainnya. Sedangkan Pihak atasan terdiri dari kumpulan orang-orang yang dipercaya oleh “*top manajer*” untuk mengemban suatu perintah atau tugas. Kelompok ini mempunyai komposisi yakni Raja sebagai “*top manajer*”, jajaran tim penasehat kerajaan, jajaran tim pasukan keamanan, baik berkuda atau sejenisnya, dan juga para selir selir kerajaan menduduki kasta ini.

Sekarang ini, wilayah yang dahulu bernama Wilayah Nusantara pada masa kerajaan-kerajaan, menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan Pancasila sebagai dasar negaranya, memiliki sistem birokrasi yang lebih condong ke arah birokrasi weber, yang mana memiliki karakteristik yang kaku (*rigid*), Regulasi, Spesialisasi dan sebagainya. Dibalik itu semua, Birokrasi memiliki suatu “*jubah kebesaran*” yang melekat pada pejabat birokasinya. Walaupun pejabat-pejabat tersebut memiliki tanggung jawab sebagai pelayan masyarakat, tentu masih terdapat sifat eksklusifisme yang masih dapat terlihat cukup jelas oleh masyarakat. Nilai, tradisi dan simbol seolah berdampingan dengan karakteristik birokrasi Weber.

Seperti yang dipaparkan sebelumnya, nilai, tradisi dan simbol dalam birokrasi melekat bergantung pada sejarahnya dahulu. Relevansi antara sejarah dan sekarang dalam hal ini masih ada. Unsur kedaerahan tiap-tiap wilayah pada sistem birokrasi Indonesia masih menjadi bumbu yang terasa dan seolah susah hilang walaupun melalui perubahan paradigma administrasi publik menjadi ke arah *New Public Service*. Titik tekan *New Public Service* yakni dimana pejabat pelayan publik memenuhi apa yang dikehendaki oleh masyarakat agar kebutuhan mereka dalam

menjalani kehidupan bermasyarakat dan bernegara menjadi terpenuhi dan *legitimate*. Walaupun dikatakan nilai, tradisi dan simbol birokrasi saat ini bergantung pada sejarah, tapi tidak mutlak juga dikatakan bahwa nilai, tradisi dan simbol tersebut negatif.

Pada budaya kekuasaan politik tradisional terdapat keyakinan yang mana pimpinan tidak dapat pernah salah dan juga tidak pernah mau disalahkan, apapun pimpinan lakukan itu adalah tindakan yang benar. Demikian pula jika dimasukkan kedalam konstruksi sistem yang ada saat ini bahkan dikembangkan dalam pola dalam interaksi sosial pada hubungan kerja maupun hubungan dengan masyarakat. Rasionalnya Semakin tinggi jabatan, semakin besar pula tanggung jawab yang diembannya. Akan tetapi apabila terdapat suatu kesalahan, maka pejabat bawah lah yang menjadi tumpuan kesalahannya.<sup>14</sup> Fenomena itulah yang menjadikan latar belakang terhadap disalahkannya masyarakat dan dikambinghitamkan pula oleh pejabat – pejabat “raja kecil”. Masyarakat yang dituduh menjadi faktor penyebab lambannya pelayanan.<sup>15</sup>

Pada tingkat atas struktur birokrasi, pasti ada suatu hal yang menjadi eksklusifitas tersendiri yang terlihat dikalangan masyarakat pada umumnya. Tentu kita pernah lihat atau mendengar bahwa pejabat menggunakan salah satu merk mobil yang terkenal yang mahal dan mewah misalnya “jabatan X tentu menggunakan mobil sejenis *fortuner*” atau pembicaraan lain di masyarakat yang kurang lebih sama seperti itu. Atau kita sering kali melihat di jalan terdapat kendaraan dengan plat warna merah dan angka yang digit nya sedikit yang terkadang juga diiringi oleh kendaraan motor gede atau

---

<sup>14</sup> Agus Dwiyanto, Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008, hlm 96

<sup>15</sup> Ibid., hlm.96

jejeran jejeran mobil mobil lain yang berada di depan dan belakangnya.

Tak hanya yang terlihat secara gamblang oleh masyarakat, di tempatnya pun, dikantor, juga terdapat hal yang mencerminkan eksklusifitas diantara masyarakat secara umum. tentu kita pernah mengalami hal ini, dimana kita ingin bertemu suatu pejabat publik tentu kita harus mengisi buku tamu, mengirimkan sebuah surat, membuat surat ijin<sup>16</sup> di kantor lain untuk dapat ke kantor yang ingin ditemui. Bukankah itu memerlukan waktu yang tidak semenit dua menit? Selesai mengurus surat menyurat, mengatur agenda bertemu, lantas sesampainya ditempat kita disuruh untuk mengantri, menunggu si orang yang bersangkutan selesai makan dulu, selesai merokok dulu selesai inilah itulah hingga akhirnya dapat bertemu. Lantas didalam kita menemui dekorasi dekorasi yang menawan dimeja nya, plakat plakat ditempelkan, fas fas bunga besar, dan segalanya yang berkesan *glamour*. Tidak jauh dengan masa kerajaan dahulu, yang membuat berbeda hanyalah pada masa kerajaan dahulu terdapat selir selir. Hal ini dapat menjadikan proses pelayanan publik menjadi terhambat, apa yang menjadi masukan atau aduan yang bersifat segera ditindak lanjuti malah menjadi lama karena proses yang berbelit tersebut.

Tidak hanya bersifat Konkrit, adanya bawaan Nilai, Tradisi dan Simbol pada masa silam ada juga yang bersifat abstrak atau tidak terlihat. Nilai nilai tradisional yang menjadi ciri khas dari budaya feodal justru menonjol dalam sistem birokrasi di Indonesia dibanding dengan nilai budaya birokrasi modern yang ingin diterapkan pada masa sekarang. Seorang yang mempunyai kedudukan memiliki “tambahan” nama yang mencerminkan tingkat kekuasaannya. Seperti gelar “*Kanjeng Raden Tumenggung*” yang

---

<sup>16</sup> Agus Dwiyanto, Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008, hlm 97

untuk tingkatan bupati atau walikota, yang ada di Jogjakarta, disamping itu, anak keturunan dari sipemilik gelar tersebut terkadang juga ditambahkan gelar seperti Raden Roro, Raden Ajeng dan sebagainya. Selain itu, dalam hal komunikasi juga terkandung eksklusifitas didalamnya. Komunikasi atasan kepada bawahan dan bawahan kepada atasan juga mendapat perlakuan yang berbeda. Bawahan kepada atasan cenderung lebih bersifat halus, kalem, menggunakan tutur kata yang berkedudukan atas. Sedangkan atasan kebawahan lebih condong bersifat seenaknya. Ini berasal dari kebudayaan jawa, dimana orang yang ingin berkomunikasi dengan pejabat atas atau yang mempunyai jabatan menggunakan bahasa jawa krama halus sedangkan atasan kebawahan cenderung menggunakan bahasa yang berbeda, bisa krama lugu, ngoko alus atau malah ngoko kasar.

Nilai, Tradisi dan Simbol dalam Birokrasi juga tidak luput dengan apa yang namanya loyalitas kepada atasan. Seperti dimasa kerajaan, di modern ini pun tentu masih ada upaya upaya Korupsi Kolusi Nepotisme yang berdalih atas loyalitas. Selain loyalitas, fenomena yang hampir menjadi “kacang goreng” dimasyarakat juga didasari oleh solidaritas, Solidaritas yang salah kaprah. Tak heran juga, apabila solidaritas dan loyalitas seperti pasangan yang serasi, bisa saja muncul solidaritas dulu baru loyalitas, atau muncul loyalitas dulu baru solidaritas. Tak heran pula jika birokrasi melakukan kkn yang berjamaah, sangat jarang fenomena ini dilaksanakan hanya seorang saja.

Seperti apa yang dikatakan sebelumnya, bahwa tidak semua Nilai, Tradisi dan Simbol dalam Birokrasi itu dipandang suatu negatif. Misalnya Minangkabau.<sup>17</sup> Pemaknaan kekuasaan dalam perspektif ini berbeda dengan daerah lainnya, tidak condong

---

<sup>17</sup> Agus Dwiyanto, Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008, hlm 99

kearah sentralistik. Minangkabau malah bersifat desentralistik. Kekuasaan disana tidak berdasar oleh satu tangan semata. Pengambilan keputusan juga tidak bersifat mutlak top-down yang bahkan juga ada rasa otoriter. Kekuasaan perspektif ini lebih bersifat menyebar, artinya kekuasaan berlandaskan pada komunitas yang disebut nagari. Nagari yakni bentuk komunalisme sebagai representasi dari perwakilan suku suku yang memiliki otoritas dalam pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan bersama.<sup>18</sup> Inilah yang digadang gadang menjadi cikal bakal demokrasi di Indonesia.

#### **D. KULTUR BIROKRASI DALAM KINERJA PELAYANAN**

Budaya Birokrasi yang berkembang di suatu daerah tertentu tidak dapat dilepaskan dari budaya serta lingkungan sosial yang melingkupinya. Lingkungan sosial masyarakat memiliki sistem norma, sistem nilai, sistem kepercayaan, adat kebiasaan, bahkan pandangan hidup yang telah dipahami oleh anggota masyarakatnya sebagai sesuatu yang baik dan benar. Sistem nilai dan norma tersebut diakui sebagai panutan atau acuan dalam bersikap dan bertindak laku bagi warga masyarakatnya. Oleh karena itu, budaya masyarakat dan budaya birokrasi merupakan dua hal yang selalu mewarnai kehidupan anggotanya, hanya penerapannya yang berbeda. Birokrasi dan sistem yang dikembangkan didalamnya secara alamiah akan menjalin interaksi dengan lingkungan sosial budaya masyarakat tempat birokrasi tersebut beroperasi. Birokrasi bukan merupakan organisasi yang beroperasi dalam ruang hampa, melainkan selalu dan secara kontinyu terjadi proses tarik menarik sehingga tidak menutupi kemungkinan terjadinya asimilasi dan akulturasi antara birokrasi dengan kultur masyarakat.

---

<sup>18</sup> Ibid., hlm.100



Kultur birokrasi pemerintahan yang seharusnya lebih menekankan pada pelayanan masyarakat ternyata tidak dapat dilakukan secara efektif oleh birokrasi di Indonesia. Secara struktural, kondisi tersebut merupakan implikasi dan sistem politik orde baru yang telah menempatkan birokrasi lebih sebagai instrumen politik kekuasaan daripada sebagai agen pelayanan publik, sedangkan secara kultural kondisi tersebut lebih disebabkan akar sejarah kultural feodalistik birokrasi seperti masih diadopsinya budaya priayi yang sangat bersifat paternalistik. Menurut Koentjaraningrat (1987), sebutan priayi dalam masyarakat Jawa khususnya menunjukkan suatu status sosial yang sangat tinggi, bahkan cenderung sangat eksklusif. Aktualisasi dari sistem nilai priayi (Borjuis) membawa efek psikologis pada aparat birokrasi. Birokrasi beserta aparatnya cenderung mengasumsikan sebagai pihak yang harus dihormati oleh masyarakat. Birokrasi tidak merasa berkewajiban untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat karena birokrasi bukan sebagai pelayanan. Akan tetapi, justru sebaliknya, masyarakatlah yang harus melayani dan mengerti keinginan birokrasi.

Corak budaya agraris yang masih dimiliki oleh sebagian besar masyarakat Indonesia cenderung mengembangkan budaya harmoni sosial dalam masyarakat. Dalam masyarakat yang masih berbasis pada kultur agraris tersebut, sentimen komunal lebih menonjol dalam bentuk komitmen untuk selalu menghindari konflik. Konflik harus dihindarkan dari kehidupan masyarakat karena dapat mengganggu harmoni sosial. Pola sikap dan perilaku birokrasi dan masyarakat sampai saat ini terlihat masih terpengaruh pada budaya tersebut. Sikap aparat birokrasi yang tidak berani melakukan kritik kepada pimpinan atau masyarakat, yang enggan untuk menuntut haknya atas perlakuan aparat birokrasi yang merugikan

kepentinganya, menunjukkan masih dianutnya corak budaya agraris tradisional oleh birokrasi dan masyarakat.

Sentralisme birokrasi telah membentuk pola pemerintahan yang bersifat hierarkis-birokratis sehingga terkesan sangat kaku dan menjadi tidak responsif terhadap tuntutan perkembangan dalam masyarakat. Birokrasi menjadi institusi yang seolah-olah tidak mampu mendengar dan melihat serta memperhatikan aspirasi masyarakat, bahkan terkesan mengabaikan kepentingan masyarakat. Birokrasi seolah-olah menjadi kekuatan besar tanpa ada kekuatan lain yang mampu mengontrolnya. Sentralisme birokrasi telah menyebabkan birokrasi menempatkan publik berada dibawah. Bukanya ditempatkan sebagai mitra bagi birokrasi yang terus dikembangkan keberadaanya dalam rangka pencapaian good governance dalam kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara.

Sentralisme birokrasi telah menyebabkan birokrasi terjebak dalam pengembangan kultur organisasi yang lebih berorientasi vertikal daripada kultur horizontal yang lebih berorientasi kepada kepentingan publik. Sentralisme dalam birokrasi telah menyebabkan terjadinya patologi dalam bentuk berbagai tindak penyimpangan kekuasaan dan wewenang yang dilakukan birokrasi (Dwiyanto, 2000). Patologi birokrasi muncul karena norma dan nilai-nilai yang menjadi acuan bertindak birokrasi lebih berorientasi ke atas, yaitu pada kepentingan politik kekuasaan, bukan pada publik. Berbagai kebijakan pembangunan pemerintahan yang selalu ditentukan oleh pemerintah pusat menunjukka kuatnya budaya sentralisme dalam birokrasi. Kondisi tersebut mengakibatkan birokrasi semakin kurang sensitif terhadap nilai, aspirasi, kebutuhan, dan kepentingan masyarakat. Birokrasi menjadi kurang fleksibel sehingga kebijakan yang diterapkan kurang responif

terhadap kondisi masyarakat daerah yang memiliki masalah-masalah sosial kemasyarakatan yang bersifat spesifik.

Bentuk kekuasaan yang sentralistik menimbulkan adanya kultur birokrasi yang kaku dan pengembangannya fenomena suka atau tidak suka dalam birokrasi. Birokrasi tidak mampu mengembangkan sistem kerja fleksibel, bahkan birokrasi tidak mampu mengembangkan semangat kerjasama dalam menyelenggarakan kegiatan pemeritahan dan pelayanan publik. Koordinasi menjadi suatu kegiatan yang sangat sulit dilakukan birokrasi apabila kegiatan pelayanan publik yang dilakukan melibatkan lintas bidang, seksi, instansi atau departemen. Lemahnya pembentukan semangat kerjasama dalam birokrasi menyebabkan seorang aparat birokrasi tidak dapat atau enggan mengerjakan pekerjaan diluar tugas rutinya. Apabila terdapat pegawai yang tidak suka masuk kerja karena berhalangan, pegawai lain tidak dapat menggantikannya sehingga kemacetan pelayanan seringkali terjadi . dampak dari kondisi tersebut adalah masyarakat pengguna jasa pula yang pada akhirnya banyak dirugikan.

Penerapan dan pemahaman juklak dan teknis secara kaku menyebabkan birokrasi tingkat bawah kurang mampu berinisiatif dalam mengambil keputusan. Birokrasi yang hierarkis memiliki dampak pada adanya perasaan takut aparat birokrasi terhadap pimpinan. Pola kepemimpinan dalam birokrasi lebih menampilkan sosok sebagai penguasa daripada sebagai seorang manajer. Ketakutan aparat birokrasi untuk melakukan inisiatif dan inovasi pelayanan erat kaitanya dengan adanya perasaan takut melakukan kesalahan dan takut akan ditegur oleh atasannya. Oleh karena itu, aparat birokrasi cenderung berusaha bertindak sesuai dengan pedoman-pedoman yang sudah ditentukan dan menghindari melakukan diskresi sekalipun hal tersebut terkadang jelas diperlukan.

Dari semua uraian diatas, sistem nilai dan norma budaya yang berlaku pada suatu masyarakat sangat mewarnai kehidupan birokrasi. Elite birokrasi yang menempatkan dirinya lebih tinggi daripada bawahan dan masyarakat pengguna jasa merupakan kelompok eksklusif yang perlu dihormati dan dihargai karena merupakan figur yang berkuasa, yang dapat menentukan nasib orang lain. Budaya birokrasi yang selama ini dikembangkan adalah budaya yang lebih menekankan pada kekuasaan, bukan pada pelayanan. Fenomena ini menjadi faktor dominan yang menghambat proses kinerja pelayanan publik. Demikian juga dengan sistem nilai, norma budaya dan simbol-simbol yang memperkuat kekuasaan dan posisi aparat birokrasi lebih menunjukkkn fenomena yang menonjolkan pada status sosial tinggi. Simbol-simbol yang ada dalam birokrasi memberikaan ciri dari kekuasaan seseorang.

Budaya birokrasi yang ada di Sumatera Barat, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Sulawesi Selatan pada hakikatnya memiliki kesamaan anantara satu dengan yang lainnya. Persamaan tersebut adalah pandangan tentang kedudukan aparat birokrasi yang memiliki status sosial lebih tinggi dimata masyarakat. Penempatan kedudukan aparat yang lebih tinggi tersebut berakibat pada sikap dan prilaku aparat. Berbagai patologi yang muncul disebabkan oleh keadaan ini, antara lain, dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat pengguna jasa, petugas cenderung kurang memperhatikan kepentingan pengguna jasa. Posisi pengguna jasa dalam nelayan sebenarnya adalah subjek pelayanan yang artinya pengguna jasa harus dilayani dan diperlukan dengan sebaik-baiknya. Namun, tampaknya kondisi yang terjadi adalah sebaliknya yang posisi pengguna jasa hanyalah objek pelayanan yang tidak memiliki kewenangan untuk memperoleh pelayanan yang baik. Budaya birokrasi di ketiga

daerah tersebut telah memberikan pengaruh negatif terhadap citra pelayanan publik di Indonesia yang lambat dan berbelit-belit.

#### **E. PENUTUP**

Budaya birokrasi di Indonesia yang merupakan penggabungan nilai-nilai tradisional dan modern tercermin secara nyata dalam perilaku aparat birokasinya. Budaya birokrasi yang seperti ini memberi peluang munculnya sikap dan perilaku paternalistik yang dapat membawa kerugian kepentingan pada masyarakat luas. Birokrasi beserta aparatnya cenderung berpikir sebagai pihak yang harus dihormati oleh masyarakat. Nilai, tradisi dan simbol merupakan suatu hal yang dapat dikatakan satu kesatuan. Hal ini karena pada kenyataannya dalam birokrasi yang ada di Indonesia menggunakan ketiga elemen, baik jabatan birokrasi tingkat bawah sampai tingkat atas. Ketiga elemen yang diimplementasikan ini menciptakan sebuah eksklusifitas dimata masyarakat yang dapat menjadi faktor lambannya pelayanan umum dan dapat berdampak kurang baik kepada masyarakat. Corak budaya cenderung mengembangkan budaya harmoni sosial dalam masyarakat. Sentimen komunal lebih menonjol dalam bentuk komitmen untuk selalu menghindari konflik. Sentralisme birokrasi telah membentuk pola pemerintahan yang bersifat hierarkis-birokratis sehingga terkesan sangat kaku dan menjadi tidak responsif terhadap tuntutan perkembangan dalam masyarakat.

## REFERENSI

*Dwiyanto, Agus, dkk. 2008. Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia. Gadjah  
Mada University Press. Yogyakarta.*

Yusrialis. Budaya Birokrasi Pemerintahan (Keperihatinan dan Harapan). Jurnal  
Sosial Budaya Vol. 9 No. 1 Januari-Juli 2012.

## **BIROKRASI PEMERINTAH SIPIL**

### **A. PENDAHULUAN**

Pengalaman selama ini dalam menyelenggarakan pemerintahan yang demokratis membawa kita kepada suatu pilihan untuk melahirkan suatu sistem pemerintahan yang didukung oleh seluruh komponen rakyat (*civil society*). Pemerintah sipil yang dikelola dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat menjelang akhir dasawarsa yang lalu dikenal dengan istilah pemerintahan dari masyarakat madani. Pemerintahan semacam ini bisa melahirkan terwujudnya masyarakat sipil yang amanah. Terwujudnya masyarakat sipil yang amanah ini juga akan melahirkan sistem pemerintahan madani, suatu pemerintahan demokratis yang meletakkan peran rakyat pada titik sentral yang utama. Suatu pemerintahan yang amanah madaniah akan didukung pula oleh kelembagaan birokrasi pemerintahan yang sipilian.

Selama dua masa pemerintahan yang dipimpin oleh dua presiden baik presiden pertama maupun presiden kedua, Indonesia boleh digolongkan memilih sistem pemerintahan yang otoriter. Walaupun secara eksplisit yang tertera dalam undang-undang tidak mengatakan sebagai negara otoriter, akan tetapi dalam praktik selalu menunjukkan cara-cara yang otoriter. Pemerintahan otoriter ini ditandai oleh mulai masuknya praktik pemerintahan sipil. Dalam praktik cara-cara otoriter semacam itu, tidak mungkin nilai-nilai masyarakat madani bisa lahir. Oleh karena itu, pengalaman selama ini menunjukkan demokrasi yang menjadi padanan dari cita-cita masyarakat madani bukanlah suatu pilihan yang tepat untuk praktik dan sistem pemerintahan yang otoriter tersebut. Peran rakyat sipil mulai pelan-pelan tergusur dari segala aspek kegiatan pemerintahan.

Kegiatan politik dan birokrasi mulai campur aduk. Bahkan pimpinan partai politik terutama parpol yang memihak pemerintah mulai dipegang kendalinya oleh tentara, demikian pula jabatan-jabatan birokrasi pemerintahan sipil banyak dimonopoli oleh militer aktif maupun pensiunan. Semua jabatan birokrasi sipil seperti Inspektur Jenderal (Irjen), Sekretaris Jenderal (Sekjen), Direktorat Jenderal (Dirjen) suatu departemen dijabat oleh jenderal militer. Pengalaman seperti itulah yang sekarang dicoba untuk dicari pilihan dengan mengetengahkan nilai-nilai masyarakat sipil yang madani. Dengan sendirinya nilai-nilai sistem yang otoritarian perlu ditinggalkan dan diganti dengan nilai-nilai madaniah. Peranan militer sebagai simbol kekuasaan perlu dikurangi dalam semua aspek kegiatan politik. Pemerintahan madani bukanlah pemerintahan yang mengandalkan kekuasaan dan kekerasan sebagai satu-satunya pendekatan.

Pilihan ke arah masyarakat dan pemerintahan yang madani bukanlah semata-mata karena pengalaman dua kali pemerintahan yang otoriter saja, akan tetapi juga sangat dipengaruhi oleh arah perubahan paradigma yang berlaku sekarang. Paradigma yang sekarang diikuti terutama dalam manajemen pemerinthan, tampaknya jauh berbeda dengan paradigma zaman pemerintahan orde lama dan orde baru. Paradigma yang baru lebih cocok dengan ciri-ciri dan nilai-nilai yang dikandung oleh masyarakat madani. Oleh karena itu, ada yang beranggapan masyarakat dan pemerintahan madani merupakan ungkapan dari suatu tata nilai yang lahir jauh sebelum nilai-nilai demokrasi itu lahir, dan jauh sebelum tata pemerintahan demokrasi konstitusional dikenal. Jika kita atau Indonesia memilih paradigma masyarakat sipil yang amanah, maka pilihan itu merupakan pilihan yang tepat. Pilihan pada paradigma masyarakat dan pemerintahan madani ini



merupakan penghidupan kembali (*revitalized*) paradigma yang selama ini dilupakan.

## **B. PERUBAHAN PARADIGMA PEMERINTAH**

Selama ini birokrasi administrasi sangat terkait atau sangat dipengaruhi dan didominasi oleh politik dalam kadar *political authority*. Dan ini menjadikan birokrasi administrasi terorientasi dan terfokus dan memiliki ketergantungan kepada yang memiliki otoritas, kepada pimpinan bahkan sering kepada golongan atau kelompok tertentu. Fasilitas, keuntungan dan kepentingan tidak tergulir kepada rakyat dan masyarakat, tetapi sering terakumulasi hanya pada tingkat-tingkat atau golongan, kelompok tertentu saja. Kepentingan, kebutuhan dan keinginan rakyat, masyarakat menjadi terabaikan. Di sinilah sering muncul sinisme pada birokrasi yang disebutnya sebagai *bureaucratic capitalism* (Warsito Utomo, 2006).

Paradigma seperti dikatakan oleh Dato Seri Ahmad Sarji, Sekretaris Negara dan Sekretaris Kabinet Malaysia sebagai berikut “*a paradigm is a set of rules that defines boundaries and tell us how to function within those boundaries*” (1996). Dari catatan itu dapat dipahami bahwa paradigma merupakan serangkaian aturan, pedoman, hukum, dan yang sejenisnya yang jelas batas-batasnya sehingga kita bisa bekerja, berfungsi, beraktifitas sesuai dengan batas-batas yang ditentukan oleh aturan tersebut. Aturan itu bukan berlaku abadi, suatu ketika bisa berubah sesuai dengan kondisi dan lingkungan dimana aturan itu berlaku.

### **• Perubahan Paradigma Pembangunan Administrasi Indonesia**

1. Perubahan paradigma dari orientasi sistem manajemen pemerintahan yang sarwa negara menjadi berorientasi ke pasar (market). Selama ini manajemen pemerintahan

mengikuti paradigma yang lebih mengutamakan kepentingan negara. Kepentingan negara menjadi pertimbangan pertama dan utama dalam mengatasi segala macam persoalan yang timbul. Pasar maksudnya disini ialah rakyat atau masyarakat (public). Orientasi manajemen pemerintah saat ini diarahkan kepada pasar. Aspirasi masyarakat menjadi lebih penting artinya untuk menjadi bahan pertimbangan pemerintah.

2. Perubahan paradigma dari orientasi lembaga pemerintahan yang kuat, besar dan otoritarian menjadi berorientasi kepada small dan less government, egalitarian dan demokrasi. Pendekatan kekuasaan yang terkonsentrasi kepada satu orang cenderung mengabaikan kepentingan rakyat banyak. Praktik lembaga pemerintahan yang besar dan kuat, cenderung mengabaikan kepentingan rakyat banyak. Paradigma semacam ini telah banyak ditinggalkan, dan diganti dengan paradigma yang mengutamakan peranan dan kedaulatan rakyat, pemerintahan yang kecil, *cost less* dan *work better*. Kedaulatan rakyat menjadi pertimbangan pertama dan utama jika menginginkan tatanan pemerintahan yang demokratis.
3. Perubahan paradigma dari sentralisasi kekuasaan menjadi desentralisasi kewenangan. Sekarang ini kecenderungan yang kencang dan kemauan yang keras menerapkan paradigma baru ialah dilakukannya desentralisasi kewenangan. Sistem pemerintahan tidak boleh lagi hanya berada pada satu pusat kekuasaan, melainkan bisa berada pada beberapa pusat kekuasaan. Masing-masing pusat kekuasaan mempunyai kekuasaan yang seimbang dan kewenangan yang saling melakukan *cross check*.

4. Perubahan manajemen pemerintahan yang hanya menekankan pada batas-batas dan aturan yang berlaku untuk satu negara tertentu, mengalami perubahan ke arah *boundaryless organization*. Seringkali dikemukakan bahwa saat ini merupakan zamannya tata manajemen pemerintahan yang cenderung dipengaruhi oleh tata aturan global. Keadaan seperti ini akan membawa akibat bahwa tata aturan yang hanya menekankan pada kepentingan nasional saja kurang menguntungkan dalam percaturan global.
5. Perubahan dari paradigma yang mengikuti tatanan birokrasi Weberian menjadi tatanan birokrasi yang *post bureaucratic government* (Rourke, 1992) dan *post bureaucratic organization* (Heckscher Donnellon, 1994). Atau suatu tatanan administrasi negara yang berorientasi pada *paperwork* menjadi tatanan administrasi negara yang *paperless* (Osborn, 1992, Al Gore, 1994). Tata birokrasi pemerintahan seperti ini membutuhkan kompetensi sumber daya aparatur yang memahami dan menerapkan *information technology*, dan lembaga birokraasinya menggunakan bentuk *T-form Organization*. Kompetensi inilah yang seharusnya banyak diwujudkan dalam pendidikan dan pelatihan profesional bagi pegawai-pegawai pemerintah.
6. Perubahan paradigma dari *a low trust society* ke arah *a high trust society* (Fukuyama, 1995). Paradigma baru yang menekankan terhadap kepercayaan sehingga melahirkan suatu masyarakat yang tinggi tingkat kepercayaannya akan mampu membuat lembaga pemerintah lebih demokratis. Pemerintahan seperti ini akan menciptakan suasana bekerja yang lebih fleksibel dan berbasiskan pada orientasi

kelompok kerja dengan lebih memberikan tanggung jawab yang besar pada tatanan organisasi yang paling bawah.

### C. MASYARAKAT SIPIL MADANI

Dalam bahasa Arab konsep masyarakat Madani dikenal dengan istilah *almujtama' al-madani*, dalam bahasa Inggris disebut dengan istilah *civil society*. Selain kedua istilah tersebut, ada dua istilah yang merupakan istilah lain dari masyarakat madani yaitu masyarakat sipil dan masyarakat kewargaan. Civil society berasal dari proses sejarah masyarakat Barat. Cicero yang memulai menggunakan istilah *Societas Civilis* dalam filsafat politiknya, yang berarti komunitas politik yang beradap, dan didalamnya termasuk masyarakat kota yang memiliki kode hukum tersendiri. Masyarakat madani merupakan konsep yang merujuk pada masyarakat yang pernah berkembang di Madinah pada zaman Nabi Muhammad SAW, yaitu masyarakat yang mengacu pada nilai-nilai kebijakan umum, yang disebut *al-khair*.

Berkenaan dengan pengertian masyarakat madani atau *civil society*, beberapa ahli saling mengemukakan pandangannya yang tentunya berbeda antara yang satu dengan yang lainnya, diantaranya sebagai berikut: Hikam (Supriatna) berpendapat bahwa *civil society* secara institusional diartikan sebagai pengelompokan anggota-anggota masyarakat sebagai warga negara mandiri yang dapat dengan bebas bertindak aktif dalam wacana dan praktis mengenai segala hal yang berkaitan dengan masalah kemasyarakatan pada umumnya. Gallner (Supriatna), menunjuk konsep *civil society* sebagai masyarakat yang terdiri atas berbagai institusi non-pemerintah yang otonom dan cukup kuat untuk mengimbangi negara. Victor Perez-Diaz, menyatakan bahwa *civil society* lebih menekankan pada keadaan pada keadaan masyarakat yang telah mengalami pemerintahan yang terbatas,

memiliki kebebasan, mempunyai sistem ekonomi pasar dan timbulnya asosiasi-asosiasi masyarakat yang mandiri serta satu sama lain saling menompang.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan secara umum masyarakat madani atau *civil society* dapat diartikan sebagai suatu corak kehidupan masyarakat yang terorganisir, mempunyai sifat kesukarelaan, keswadayaan, kemandirian, namun mempunyai kesadaran hukum yang tinggi. Dikutip dalam jurnal Pendidikan Kewarganegaraan yang berjudul *Konsep Masyarakat Madani di Indonesia Dalam Masa Postmodern*, untuk mewujudkan cita-cita ke arah masyarakat madani dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, diperlukan berbagai prasyarat sebagaimana diungkapkan oleh Han Sung-Jun:

1. Diakui dan dilindunginya hak-hak individu dan kemerdekaan berserikat serta mandiri dari negara.
2. Adanya ruang publik yang memberikan kebebasan bagi siapa saja dalam mengartikulasikan isu-isu politik.
3. Terdapatnya gerakan kemasyarakatan yang berdasar pada nilai-nilai budaya tertentu.
4. Terdapatnya kelompok inti di antara kelompok-kelompok menengah yang mengakar dalam masyarakat dan mampu menggerakkan masyarakat dalam melakukan modernisasi sosial ekonomi.

Untuk memahami masyarakat madani diperlukan upaya untuk mengidentifikasi apa saja yang dibutuhkan untuk memperkuat masyarakat tersebut. Oleh karena itu, perlu meletakkan masyarakat madani pada posisi baik secara konseptual maupun operasional bisa berperan untuk memberdayakan masyarakat. Ada beberapa butir elemen yang menonjol dalam

bahasan masyarakat madani ini, antara lain: *Pertama*, upaya mengakkan demokrasi atau masyarakat demokrasi yang berkeadaban yang didasarkan atas prinsip-prinsip dan ketaatan terhadap hukum-hukum religius. *Kedua*, pemberdayaan kepada kekuatan rakyat. *Ketiga*, adanya pengakuan atas hubungan yang erat antara kekuatan pemerintah, kekuatan rakyat sipil, dan kekuatan sektor *private*. Dan *keempat*, pengakuan dan penghormatan terhadap ditegakkan hukum diatas kekuatan-kekuatan yang ada dalam suatu masyarakat negara.

- Masyarakat Madani di Indonesia

Masyarakat Indonesia mempunyai karakteristik yang berbeda dengan negara lainnya. Karakteristik tersebut diantaranya adalah: (1) Pluralistik/keberagaman, (2) sikap saling pengertian antara sesama anggota masyarakat, (3) toleransi yang tinggi dan (4) memiliki sanksi moral. Karakteristik-karakteristik tersebut diharapkan senantiasa mewarnai kehidupan masyarakat madani model Indonesia nantinya. keberadaan masyarakat Indonesia dapat dicermati melalui perjalanan bangsa Indonesia. (Suroto, 2015).

Secara historis perwujudan masyarakat madani di Indonesia sebenarnya sudah mulai dicita-citakan semenjak terjadinya perubahan sosial ekonomi pada masa kolonial, terutama ketika kapitalisme mulai diperkenalkan oleh Belanda. Hal ini ikut mendorong terjadinya pembentukan sosial melalui proses industrialisasi, urbanisasi, dan pendidikan modern. Hasilnya antara lain munculnya kesadaran baru di kalangan kaum elit pribumi yang mendorong terbentuknya organisasi sosial modern. Pada masa demokrasi terpimpin politik Indonesia didominasi oleh penggunaan mobilisasi massa sebagai alat legitimasi politik. Akibatnya setiap

usaha yang dilakukan masyarakat untuk mencapai kemandirian beresiko dicurigai sebagai kontra revolusi. Sehingga perkembangan pemikiran menuju masyarakat madani kembali terhambat.

Perkembangan orde lama dan munculnya orde baru memunculkan secercah harapan bagi perkembangan masyarakat madani di Indonesia. Pada masa orde baru, dalam bidang sosial-ekonomi tercipta pertumbuhan ekonomi, tergesernya pola kehidupan masyarakat agraris, tumbuh dan berkembangnya kelas menengah dan makin tingginya tingkat pendidikan. Sedangkan dalam bidang politik, orde baru memperkuat posisi negara di segala bidang, intervensi negara yang kuat dan jauh terutama lewat jaringan birokrasi dan aparat keamanan. Hal tersebut berakibat pada terjadinya kemerosotan kemandirian dan partisipasi politik masyarakat serta menyempitkan ruang-ruang bebas yang dahulu pernah ada, sehingga prospek masyarakat madani kembali mengalami kegelapan. Setelah orde baru tumbang dan diganti oleh era reformasi, perkembangan masyarakat madani kembali menorehkan secercah harapan. Hal ini dikarenakan adanya perluasan jaminan dalam hal pemenuhan hak-hak asasi setiap warga negara yang intinya mengarahkan pada aspek kemandirian dari setiap warga negara.

Dari zaman orde lama sampai era reformasi saat ini, permasalahan perwujudan masyarakat madani di Indonesia selalu menunjukkan hal yang sama. Beberapa permasalahan yang bisa menjadi hambatan sekaligus tantangan dalam mewujudkan masyarakat madani model Indonesia, yaitu sebagai berikut :

1. Semakin berkembangnya orang “miskin” dan orang yang merasa miskin.

2. LSM dan partai politik muncul bagaikan jamur yang tumbuh di musim penghujan sehingga memungkinkan berbagai “ketidakjelasan”.
3. Pers berkembang pesat dan semakin canggih tetapi justru “fesimisme” masyarakat yang terjadi.
4. Kaum cendekiawan semakin banyak tetapi cenderung berorientasi pada kekuasaan.
5. Kurang percaya diri untuk bersaing dan senantiasa merasa rendah diri.

Mencermati keadaan sekarang, maka diperlukan sebuah strategi jitu untuk mencapai kehidupan yang madani. Proses pemberdayaan tersebut menurut Dawam Rahardjo dapat dilakukan dengan tiga model strategi sebagaimana sebagai berikut:

- Strategi yang lebih mementingkan integrasi nasional dan politik.
- Strategi yang lebih mengutamakan reformasi sistem politik demokrasi.
- Strategi yang memilih pembangunan masyarakat madani sebagai basis yang kuat ke arah demokratisasi.

- Aspek Kelembagaan Masyarakat Sipil

Suatu kesatuan (*entity*) yang diakui eksistensinya seperti masyarakat sipil atau madani ini pasti mempunyai sistem dan kelembagaan. Salah satu unsur penting dari suatu kesatuan itu adalah bagaimana suatu keajegan bisa berjalan dalam norma tertentu sehingga melahirkan aksi yang repetitif. Repetisi dalam norma tertentu diakui kebenarannya dan diikuti sebagai suatu pedoman, dan bisa dijadikan sebagai karakteristik dari kesatuan tersebut. Dengan mengemukakan pemahaman tentang konsep masyarakat madani di depan, kiranya pembahasan tentang



kelembagaan masyarakat sipil atau madani minimal dapat dikemukakan hal-hal sebagai berikut:

- 1) Masyarakat sipil atau madani didukung oleh adanya lembaga demokrasi atau lembaga rakyat.
- 2) Masyarakat sipil atau madani didukung oleh lembaga hukum.
- 3) Masyarakat sipil atau madani dibantu oleh adanya hubungan yang erat antara lembaga pemerintah, lembaga bisnis, dan lembaga rakyat.

Ketiga kelembagaan ini merupakan suatu kesatuan yang mewarnai adanya masyarakat sipil atau madani tersebut.

#### 1) Lembaga Rakyat (Demokrasi)

Lembaga rakyat merupakan tempat berkumpul dan bertemunya rakyat untuk membicarakan, menyampaikan dan mengajukan protes jika sesuatu bertentangan dengan aspirasinya. Rakyat dengan inisiatifnya sendiri berkumpul sesuai dengan kesamaan-kesamaan tertentu. Perkumpulan rakyat masing-masing ini menyatu dalam suatu lembaga rakyat. Atas dasar kepentingan bersama ini, rakyat menentukan arah bagaimana kepentingan bersama itu bisa diwujudkan. Dari perspektif ini rakyat membuat kebijakan-kebijakan tertentu untuk dilaksanakan agar kepentingan bersama tercapai. Dengan demikian lembaga rakyat bisa menentukan kebijakan untuk kepentingan bersama, bisa pula lembaga ini menentukan siapa yang melaksanakan kebijakan dan yang mengendalikannya. Dalam masyarakat madani, lembaga rakyat ini diakui keberadaannya dan peranannya sebagai penentu dan pengontrol kebijakan masyarakat. Disini demokrasi mulai lahir dan disini lembaga

rakyat itu bersuasana demokrasi. Dari demokrasi ini kemudian mempunyai predikat berkeadaban, religius, menjunjung tinggi hukum, pemberdayaan kepada rakyat dan kemandirian. Dengan demikian lembaga rakyat ini dapat pula disebut sebagai lembaga demokrasi. Lembaga rakyat ini wujud realitanya bisa berupa lembaga-lembaga swadaya masyarakat, kelompok-kelompok kepentingan, partai politik dan kelompok-kelompok rakyat lainnya. Lembaga rakyat ini dapat pula disebut sebagai lembaga yang menjalankan kegiatan politik. Karena lembaga ini berkaitan dengan proses pembuatan kebijakan politik yang harus dijalankan oleh lembaga pelaksana atau administrasi politik.

## 2) Lembaga Birokrasi Pemerintah

Dalam masyarakat sipil atau madani kedudukan dan fungsi lembaga pemerintah merupakan penerima dan pelaksana amanat yang diberikan oleh lembaga rakyat. Kekuasaan lembaga pemerintah berasal dari titipan dan pemberian lembaga rakyat. Lembaga pemerintah dilaksanakan oleh orang-orang yang dipercaya oleh rakyat dan dibantu oleh orang-orang yang selaras dengan keahliannya. Lembaga pemerintah dalam masyarakat madani dalam pemahaman paradigma yang sekarang merupakan gambaran dari tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa itu bisa diwujudkan jika amanat yang dibebankan kepada lembaga ini dijalankan dengan konsekuen, adil, baik dan penuh akuntabilitas. Dengan sendirinya cara-cara seperti ini akan transparan bisa diketahui secara jelas oleh rakyat. Semuanya dilandaskan atas kepercayaan antara lembaga rakyat dan lembaga pemerintah. Dengan demikian

kewibawaan lembaga ini ditegakkan dengan sendirinya. Citra kelembagaan pemerintah seperti ini yang diwujudkan dalam masyarakat madani.

### 3) Lembaga Hukum

Lembaga hukum merupakan lembaga penegak keadilan dalam suatu masyarakat. Lembaga hukum ini tempat dimana semua rakyat memerlukan dan mencari keadilan. Hukum menjamin agar keadilan bisa dijalankan secara murni dan konsekuen untuk seluruh rakyat tanpa membedakan asal-usul, warna kulit, kedudukan, keyakinan, dan lain sebagainya. Didalam masyarakat madani lembaga sangat vital, karena pada lembaga ini dipercayakan oleh masyarakat agar keadilan ditegakkan. Salah satu sendi kehidupan bermasyarakat adalah keadilan. Jika keadilan tidak ada masyarakat akan pincang, dan penerapan keadilan itupun tidak boleh dilebihkan dan dikurangi. Lembaga hukum dalam masyarakat madani harus menjadi tempat mencari keadilan. Oleh karena itu, lembaga hukum ini tidak boleh sedikitpun bergoyah untuk menerapkan keadilan yang didasarkan atas ketentuan, hukum dan syariat yang telah disepakati bersama. Jika lembaga hukum telah memutuskan suatu keadilan bagi yang memintanya atau mencarinya, maka keputusan keadilan yang adil itu harus dihormati dan diterima. Masyarakat tunduk kepada hukum yang adil, dan kehidupan masyarakat ini mempunyai kepastian dihadapan hukum, sehingga martabat, harga diri dan hak asasinya bisa dijamin dalam masyarakat madani. Lembaga hukum ini mempunyai kewenangan dan kekuasaan yang mandiri tidak dicampuri oleh kekuasaan dan kewenangan lembaga-lembaga lainnya.

#### 4) Lembaga Bisnis

Lembaga ini merupakan lembaga perekonomian dari masyarakat madani yang bisa mendukung eksistensi dari masyarakat madani yang bisa mendukung eksistensi dari masyarakat madani sendiri. Dalam lembaga ini masyarakat madani mengakui bahwa hubungan antara bidang perekonomian dan bisnis yang diupayakan oleh masyarakat mempunyai keterjalinan yang erat dengan lembaga pemerintah lembaga rakyat yang ditopang dengan lembaga hukum yang solid. Dalam ciri tata pemerintahan yang baik (*good governance*) yang didukung oleh tiga domain yakni pemerintah (*the state*), sektor privat (*business*), dan masyarakat sipil (*civil society*) (Sheila Grant, 1999). Sektor privat ini meliputi semua institusi yang dimiliki oleh masyarakat yang bergerak dalam basis mencari keuntungan. Kegiatan sektor ini meliputi bidang produksi, penyediaan barang, jasa pelayanan dan kegiatan-kegiatan lainnya yang bertujuan mencari laba. Sektor ini biasanya disebut dengan sektor bisnis. Didalam tata pemerintahan yang baik bukan hanya menitikberatkan pada aspek kelembagaan politik, hukum dan sosial saja, akan tetapi juga melibatkan aspek kelembagaan ekonomi. Jalinan hubungan antara lembaga bisnis, lembaga pemerintah dan lembaga rakyat ini dapat memperbaiki upaya pemberian pelayanan kepada masyarakat. Hal semacam ini tidak luput dari pusat perhatian dari nilai-nilai yang terkandung oleh masyarakat madani.

#### D. LIBERALISASI EKONOMI DAN TRANSFORMASI BIROKRASI

Liberalisasi ekonomi yang pada hakikatnya berorientasi pada pertumbuhan, perlu diimbangi dengan kebijaksanaan yang memfokuskan diri pada pemerataan. Ini dapat diwujudkan dengan keberpihakan pada ekonomi rakyat yang pada hakikatnya merupakan usaha-usaha menengah dan kecil. Melalui keberpihakan pada ekonomi rakyat yang diwujudkan dalam bentuk berbagai upaya untuk meningkatkan produktivitas dan kemampuan serta pemberdayaan pengusaha-pengusaha kecil dan menengah, diharapkan mereka dapat memainkan peranannya dalam dinamika kehidupan ekonomi nasional.

Tantangan yang harus dihadapi birokrasi adalah bagaimana dapat memainkan peranannya yang optimal didalam konteks, di satu pihak, menguatnya peranan sektor swasta sebagai akibat dari proses liberalisasi dan di lain pihak, adanya tuntutan normatif untuk mewujudkan keadilan sosial dan menanggulangi kemiskinan. Tuntutan liberalisasi ekonomi memang mengharuskan birokrasi untuk menyerahkan sebagian dari kewenangannya pada mekanisme pasar. Dalam kaitan dengan ini peranan birokrasi tidak lagi bersifat *controlling* akan tetapi lebih bersifat *influencing* dan *directing*. Ini dilakukan melalui kebijakan-kebijakan ekonomi makro yang menciptakan rambu-rambu kearah mana kegiatan ekonomi para pelaku ekonomi tadi diarahkan. Beberapa hal yang dapat dilakukan oleh para birokrat tersebut (Osborne & Gaebler, 1993):

- 1) Dalam rangka memainkan peranannya untuk melakukan *influencing* dan *directing*, birokrasi harus membina kemitraan (*partnership development*) dengan para pelaku ekonomi, baik dengan sektor swasta, BUMN, maupun koperasi.

- 2) Dalam melaksanakan fungsinya, birokrasi harus menyadari bahwa fungsi utamanya adalah memberikan pelayanan agar mekanisme pasar itu dapat berfungsi optimal.
- 3) Karena spirit liberalisasi adalah adanya kompetisi yang sehat, maka birokrasi perlu mendorong kompetisi menuju *the best performance*, bukan saja antara sektor swasta, akan tetapi juga antara sektor swasta dan dan sektor pemerintah dan diantara lembaga-lembaga didalam sektor publik.
- 4) Didalam konteks dominasi mekanisme pasar, birokrasi perlu pula berorientasi pada mekanisme pasar. Perubahan-perubahan yang ingin diwujudkan, seringkali harus dilakukan melalui mekanisme pasar, dengan menciptakan faktor-faktor insentif dan disinsentif.
- 5) Disamping itu birokrasi harus mempunyai orientasi jauh kedepan. Dengan demikian langkah-langkah preventif harus lebih menonjol dibandingkan langkah-langkah kuratif.
- 6) Tidak lepas dari keberpihakan pada ekonomi rakyat. Karenanya, proses alokasi sumber harus dilakukan sedemikian rupa sehingga mempunyai *empowering effect* pada pengusaha menengah dan kecil, agar mereka dapat memberikan kontribusinya dalam kegiatan ekonomi nasional.

## E. PENUTUP

- Kesimpulan

Perubahan paradigma pemerintahan telah terjadi berulang-ulang antara lain perubahan paradigma dari orientasi sistem manajemen pemerintahan yang sarwa negara menjadi berorientasi ke pasar (market), perubahan paradigma dari orientasi lembaga pemerintahan yang kuat, besar dan otoritarian menjadi berorientasi kepada small dan less government, egalitarian dan demokrasi.

Kemudian ada perubahan paradigma dari sentralisasi kekuasaan menjadi desentralisasi kewenangan, perubahan manajemen pemerintahan yang hanya menekankan pada batas-batas dan aturan yang berlaku untuk satu negara tertentu, mengalami perubahan ke arah *boundaryless organization*, selain itu ada perubahan dari paradigma yang mengikuti tatanan birokrasi Weberian menjadi tatanan birokrasi yang *post bureaucratic government* (Rourke, 1992) dan *post bureaucratic organization* (Heckscher Donnellon, 1994) dan yang terakhir ada perubahan paradigma dari *a low trust society* ke arah *a high trust society* (Fukuyama, 1995).

Dalam bahasa Arab konsep masyarakat Madani dikenal dengan istilah *almujtama' al-madani*, dalam bahasa Inggris disebut dengan istilah *civil society*. Selain kedua istilah tersebut, ada dua istilah yang merupakan istilah lain dari masyarakat madani yaitu masyarakat sipil dan masyarakat kewargaan. Barat. Perwujudan masyarakat madani di Indonesia sebenarnya sudah mulai dicita-citakan semenjak terjadinya perubahan sosial ekonomi pada masa kolonial. Hal ini ikut mendorong terjadinya pembentukan sosial melalui proses industrialisasi, urbanisasi, dan pendidikan modern. Hasilnya antara lain munculnya kesadaran baru di kalangan kaum elit pribumi yang mendorong terbentuknya organisasi sosial modern.

Kelembagaan masyarakat sipil madani merupakan salah satu unsur penting dari suatu kesatuan itu adalah bagaimana suatu keajegan bisa berjalan dalam norma tertentu sehingga melahirkan aksi yang repetitif. Repetisi dalam norma tertentu diakui kebenarannya dan diikuti sebagai suatu pedoman, dan bisa dijadikan sebagai karakteristik dari kesatuan tersebut. Masyarakat sipil atau madani didukung oleh lembaga hukum, masyarakat sipil

atau madani dibantu oleh adanya hubungan yang erat antara lembaga pemerintah, lembaga bisnis, dan lembaga rakyat. Ketiga kelembagaan ini merupakan suatu kesatuan yang mewarnai adanya masyarakat sipil atau madani tersebut.



## REFERENSI

- Thoha, Miftah. 2004. Birokrasi dan Politik di Indonesia. Rajawali Pers: Jakarta.
- Tjokrowinoto, Moeljarto. 1996. Pembangunan Dilema dan Tantangan. Pustaka Pelajar: Yogyakarta.
- Utomo, Warsito. 2006. Administrasi Publik Baru Indonesia. Pustaka Pelajar: Yogyakarta.
- Suroto. 2015. Konsep Masyarakat Madani di Indonesia Dalam Masa Postmodern. Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan Universitas Lambung Mangkurat: Banjarmasin. Vol. 5, No. 9: 664-669.

# **TRANSFORMASI BIROKRASI**

## **A. PENDAHULUAN**

Birokrasi merupakan instrumen untuk bekerjanya suatu administrasi. Dimana birokrasi bekerja berdasarkan pembagian kerja, hirarki kewenangan, impersonalitas hubungan, pengaturan perilaku, dan kemampuan teknis dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai penyelenggara administrasi pemerintahan. Ada tiga masalah utama di dalam birokrasi Indonesia. Masalah pertama adalah korupsi. Permasalahan ini terjadi disemua organisasi pemerintahan. Biasanya korupsi terjadi pada tiga aktifitas utama, yaitu bidang pelayanan administrasi, pelaksanaan proyek pembangunan dan terakhir penegakan hukum. Masalah kedua dalam birokrasi di Indonesia adalah masalah efisiensi. Jumlah lembaga-lembaga pemerintahan baik di pusat dan didaerah sangat banyak, yang dampaknya memperbesar jumlah PNS yang harus mengisinya. Masalah ketiga adalah masalah efektivitas, menyangkut manfaat dari pekerja pemerintah tersebut bagi masyarakat.

Maka dari itu transformasi birokrasi penting dilakukan diantaranya melalui peningkatan SDM, baik jumlah maupun kualitas tentu harus diformulasikan melalui kebutuhan proporsionalisme dan profesionalisme hal ini untuk menjawab tantangan perkembangan demokratisasi di Indonesia yang berjalan begitu cepat dan deras seiring dengan itu pula tuntutan masyarakat terhadap akuntabilitas, transparansi dan pemberian kecepatan pelayanan pemerintahan menjadi hal yang mutlak harus dilakukan.

Pemerintah yang mendewasakan adalah pemerintahan yang memberikan partisipasi masyarakatnya secara aktif. Aparatur birokrasi yang memiliki kemampuan mengkoordinasi dan tidak

melakukan sendiri sangat diharapkan. Peran sebagai fasilitator atau pendamping sebagaimana manager pembangunan. Masyarakat yang menggerakkan untuk berinisiatif sendiri arah pembangunan daerah. Pelayanan kepada masyarakat tidak hanya sebatas pada pelayanan publik tetapi juga termasuk pemberdayaan masyarakat kecil, menyiapkan masyarakat untuk memahami hakikat pembangunan yang muncul dari kemampuan masyarakat itu sendiri yang lebih diharapkan saat ini. Arah pembangunan yang menyeluruh dan merata serta berkesinambungan juga harus diimplementasikan. Entitas ekonomi juga bukan melulu hanya sekedar mengejar keuntungan jangka pendek melainkan harus menanamkan sebuah konsep dan hakikat pembangunan daerah secara transparan, bertanggungjawab serta menguntungkan semua pihak.

Transformasi birokrasi harus menjadi dasar eksekutif yakni merespon dengan cepat segala yang dibutuhkan masyarakat dengan mengedepankan unsur pelayanan yang baik. Hal itu perlu dilakukan pembinaan di semua jenjang birokrasi Pemkab. Hal itu bisa dilakukan dengan in house training maupun pelatihan atau pembinaan yang fokus diisi dengan pemberian tambahan kemampuan terkait bagaimana cara memberikan pelayanan birokrasi yang lebih memiliki kompetensi, inovasi serta kreatifitas yang tinggi dalam melayani masyarakat. Sudah bukan saatnya lagi kita menganggap masyarakat harus melayani kita tapi sebaliknya gaya “priyayi pejabat” harus dijauhkan dari prinsip birokrasi kita.

Pembaharuan birokrasi yang dicanangkan kedepan harus spesifik tertumpu pada delapan (8) pilar perubahan yakni organisasi yang tepat fungsi dan ukuran, tata laksana seperti proses dan sistem, sumber daya aparatur yang harus memiliki integritas, regulasi yang tertib, melakukan pengawasan atas kinerja bawahan

atau PNS, pelayanan kepada publik yang prima, pola pikir dan budaya kerja yang efektif. Tuntutan bahwa jajaran birokrasi kedepan sebagai penyiap rancangan kebijakan dan melaksanakan kebijakan itu. Sisi yang lain, kedepan juga pemerintah harus berdiri sebagai pengendali pelaksanaan kebijakan yang pro terhadap kepentingan masyarakat bawah.

Pembaharuan birokrasi adalah sebuah perubahan besar dalam paradigma dan tata kelola pemerintahan. Jika ini berhasil dilakukan akan mengurangi bahkan akan menghilangkan setiap praktek penyalahgunaan kewenangan publik di daerah. Mutu dan perumusan dan pelaksanaan kebijakan kedepan harus semakin efisien waktu serta biaya. Akuntabilitas kinerja apartur juga harus ada pembenahan, pelayanan yang prima juga harus tetap dikedepankan, pola pikir dan budaya kerja yang efektif harus tetap dicanangkan. Hal tersebut penting karena masyarakat saat ini jangan diposisikan sebagai bawahan tapi harus dijadikan sahabat dan keluarga sendiri yang harus terlayani dengan baik.

## **B. AKAR KONSEP TRANSFORMASI BIROKRASI**

Transformasi birokrasi adalah perubahan perilaku birokrat, yang memberikan kesadaran baru, bahwa pemerintah dibentuk tidak untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani rakyat. Negara terdiri dari kumpulan individu yang memiliki hak dan kewajiban masing-masing yang saling berinteraksi untuk memenuhi kebutuhan masing-masing. Sebagai suatu organisasi yang besar, adalah wajar apabila Negara memiliki suatu pemerintah dan pemerintahan yang dibentuk dan diperlengkapi dengan kekuasaan tertinggi untuk dibentuk dan diperlengkapi dengan kekuasaan tertinggi untuk membuat dan menjalankan

peraturan-peraturan yang bersifat mengikat, demi tercapainya tujuan bersama.

Pemerintah dalam arti luas meliputi segala kegiatan yang terorganisir yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berdasarkan pada dasar Negara, rakyat atau penduduk dan wilayah itu demi tercapainya tujuan Negara.

Dalam kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat berinteraksi dan mengembangkan kemampuan serta kreativitasnya, pemerintah mempunyai tugas pokok yang meliputi tujuh bidang pelayanan (Rasyid, 1998), mencakup

1. Bidang-bidang pelayanan
2. Pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat
3. Pemeliharaan hubungan yang harmonis di antara warga masyarakat
4. Jaminan bagi diterapkannya perlakuan yang kepada semua masyarakat
5. Pekerjaan umum dan pelayanan public
6. Peningkatan kesejahteraan social
7. Penerapan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas
8. Pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup

Dari kedua definisi diatas dapat disimpulkan bahwa fungsi pemerintahan dapat dikelompokkan dalam tiga fungsi pokok:

1. Fungsi pengaturan yang dilaksanakan dengan membuat peraturan yang mengatur hubungan dalam masyarakat.
2. Fungsi pemberdayaan, pemerintah dibebani kewajiban untuk meningkatkan peranserta masyarakat dalam kegiatan pembangunan dan pemerintahan, tanpa melupakan peran swasta dan aparatur pemerintahan sendiri.

3. Fungsi pelayanan yang diarahkan pada pemenuhan kebutuhan masyarakat sekaligus upaya penciptaan keadilan social di tengah masyarakat.

### **C. PELAYAN RAKYAT**

Dalam ilmu politik dan administrasi Negara, pelayanan umum atau pelayanan public merupakan istilah yang menggambarkan bentuk dan jenis pelayanan pemerintah kepada rakyat atas dasar kepentingan umum. Pelayanan public dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Hakekat pemerintahan adalah pelayanan kepada rakyat. Ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani rakyat, dengan kata lain pemerintah adalah “pelayan rakyat”. Pelayanan public (public service) oleh birokrasi merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur Negara sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi Negara.

Dalam kondisi masyarakat yang semakin kritis, transformasi birokrasi public merupakan agenda mendesak, dengan mengubah posisi dan peran (revitalisasi) dalam memberikan pelayanan public.

Pemberian pelayanan public oleh aparatur pemerintahan kepada rakyat sebenarnya merupakan implikasi dari fungsi aparat Negara sebagai pelayan rakyat. Karena itu, kedudukan aparatur pemerintah dalam pelayanan umum sangat strategis karena akan sangat menentukan sejauhmana pemerintah mampu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya bagi rakyat, sehingga akan menentukan sejauhmana Negara telah menjalankan perannya dengan baik sesuai dengan tujuan pendiriannya.

Moenir (2000) mengemukakan bahwa pelayanan public adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya.

Pada kenyatannya, wajah birokrasi public sebagai pelayan rakyat masih jauh dari yang diharapkan, di dalam praktek penyelenggaraan pelayanan, rakyat menempati posisi yang kurang menguntungkan. Beragam keluhan dan ketidakpuasan masyarakat terhadap pelayanan public menunjukkan mendesaknya suatu pembaruan makna baik dari sisi substansi hubungan Negara-masyarakat dan pemerintha-rakyat maupun perbaikan-perbaikan di dalam internal birokrasi public itu sendiri.

- Netral Dan Profesional

Tantangan netralis dan profesionalisme aparat birokrasi salah satunya kasus kesewenang-wenangan pejabat politik di daerah terhadap pejabat karier. Transformasi birokrasi menuntut sikap professional yang berlaku untuk semua aparat mulai dari tingkat atas sampai tingkat bawah. Professional dapat diartikan sebagai suatu kemampuan dan keterampilan seseorang dalam melakukan pekerjaan menurut bidang dan tingkatan masing-masing profesionalisme yang mengikut kecocokan antara kemampuan yang dimiliki oleh birokrasi dengan kebutuhan tugas. Terpenuhinya kecocokan antara kemampuan dengan kebutuhan tugas merupakan syarat terbentuknya aparatur yang professional. Artinya keahlian dan kemampuan aparat merefleksikan arah dan tujuan yang ingin dicapai oleh suatu organisasi.

Karakter profesionalisme aparatur sesuai dengan tuntutan good governance, diantaranya,

### 1. *Equality*

Perlakuan yang sama atas pelayanan yang diberikan, hal ini didasarkan atas tipe perilaku birokrasi rasional yang secara konsisten memberikan pelayanan yang berkualitas kepada semua pihak tanpa memandang afiliasi politik, status social dan sebagainya. Bagi mereka memberikan perlakuan yang sama identik dengan berlaku jujur.

### 2. *Equity*

Perlakuan yang sama kepada masyarakat tidak cukup. Selain itu juga perlakuan yang adil. Untuk masyarakat yang pluralistic kadang-kadang diperlukan perlakuan yang adil dan perlakuan yang sama. Misalnya menghapus diskriminasi pekerjaan, sekolah, perumahan dan sebagainya, serta kadang-kadang pula diperlukan perlakuan yang adil tetapi tidak sama kepada orang tertentu.

### 3. *Loyalty*

Kesetiaan diberikan kepada konstitusi, hokum, pimpinan, bawahan dan rekan kerja. Berbagai jenis kesetiaan tersebut terkait satu sama lain dan tidak ada kesetiaan yang mutlak diberikan kepada satu jenis kesetiaan tertentu dengan mengabaikan yang lainnya.

### 4. *Accountability*

Setiap aparat pemerintah harus siap menerima tanggungjawab atas apapun yang ia kerjakan dan harus menghindarkan diri dari sindroma “ saya sekedar melaksanakan perintah atasan”.



#### **D. PENGEMBANGAN APARATUR**

Pada dasarnya pengembangan sumberdaya manusia menurut pendapat Handoko (2000) memiliki dua tujuan utama

1. Untuk menutup “gap” antara kecakapan atau kemampuan karyawan dengan permintaan jabatan.
2. Meningkatkan efisiensi dan efektifitas kerja karyawan dalam mencapai sasaran-sasaran kerja yang ditetapkan.

Siagian (1997) memberikan tujuh criteria manfaat yang dapat dipetik dari adanya pengembangan sumber daya manusia, antara lain meliputi:

1. Peningkatan produktivitas kerja organisasi
2. Terwujudnya hubungan yang serasi antara atasan dan bawahan
3. Terjadinya proses pengambilan keputusan yang lebih cepat dan tepat
4. Meningkatkan semangat kerja seluruh tenaga kerja dalam organisasi
5. Mendorong sikap keterbukaan manajemen
6. Memperlancar jalannya komunikasi yang efektif
7. Penyelesaian konflik secara fungsional

- **Kemampuan Aparat**

Secara umum pendidikan dan latihan sangat mempengaruhi personil dalam meningkatkan kecakapan dan keterampilan, terutama dalam bidang yang berhubungan dengan kepemimpinan, pengelolaan, pengawasan, dan teknis yang sangat diperlukan guna menciptakan pelayanan yang lebih professional.

Transformasi birokrasi harus diakselerasikan dengan pendidikan dan pelatihan kedinasan maupun pembelajaran

individual dan kelompok, sebab, diharapkan dapat mempercepat adaptasi kecakapan pengetahuan dan kepribadian pegawai dengan pekerjaan yang harus dilakukan dalam jabatan-jabatannya untuk mendapatkan hasil dan efisiensi kerja yang sebaik-baiknya.

Berkaitan dengan konsep kemampuan keterampilan aparatur pemerintah, menurut J.A.C Brown, ada tiga jenis kemampuan dasar yang harus dimiliki, baik sebagai manajer maupun pelaksana dalam pelayanan public

1. Kemampuan teknis

Kemampuan menggunakan pengetahuan, metode, teknik dan peralatan yang diperlukan untuk melaksanakan tugas yang diperoleh dari pengalaman, pendidikan dan training.

2. Kemampuan social

Kemampuan bekerjasama mencakup pemahaman tentang motivasi dan penerapan kepemimpinan yang efektif

3. Kemampuan konseptual

Kemampuan untuk memahami kompleksitas organisasi. Kemampuan ini memungkinkan seseorang bertindak selaras dengan tujuan organisasi secara menyeluruh daripada hanya atas dasar tujuan organisasi secara menyeluruh daripada hanya atas dasar tujuan dan kebutuhan kelompok sendiri.

- Kompetensi Aparat

Transformasi birokrasi dilihat dari profesionalisme dan kompetensi aparatur harus berorientasi terhadap pelayanan, sebagai keinginan yang tulus untuk membantu orang lain, saling

pengertian antar pribadi yang memadai untuk mengetahui kebutuhan dan suasana emosional pelanggan, cukup inisiatif untuk mengatasi rintangan-rintangan dalam organisasi sendiri guna memecahkan masalah pelanggan.

Kompetensi dalam dimensi konsep ini diukur melalui:

1. Perangai dan minat seorang terhadap pekerjaan
2. Kejelasan dan penerimaan atas penjelasan peranan seorang pekerja
3. Motivasi dan komitmen terhadap organisasi
4. Penguasaan dan pemecahan masalah serta kesediaan untuk bekerja sama
5. Mendelegasikan tugas secara efektif
6. Pelaksanaan yang sesuai dengan tingkat keahlian yang diperlukan untuk memenuhi standar yang diinginkan

- **Pembangunan Sumber Daya Aparat**

Transformasi birokrasi menuntut kualitas pelayanan public, maka kemampuan aparat sangat berperan penting untuk mewujudkan hal itu. Untuk itu indikator-indikator dalam kemampuan aparat adalah sebagai berikut:

1. Tingkat pendidikan aparat
2. Kemampuan penyelesaian pekerjaan sesuai jadwal
3. Kemampuan melakukan kerja sama
4. Kemampuan menyesuaikan diri terhadap perubahan yang dialami organisasi
5. Kemampuan dalam menyusun rencana kegiatan
6. Kecepatan dalam melaksanakan tugas
7. Tingkat kreativitas mencari tata kerja yang baik

8. Tingkat kemampuan dalam memberikan pertanggungjawaban kepada atasan
9. Tingkat ikutsertaan dalam pelatihan atau kursus yang berhubungan dengan bidang tugasnya

#### **E. STRATEGI DAN KEBIJAKAN TRANSFORMASI BIROKRASI**

Dengan menggunakan strategi, suatu organisasi diharapkan dapat membuat keputusan sekarang dengan mengingat konsekuensi masa depan, menangani keadaan yang berubah dengan cepat secara efektif, serta menciptakan prioritas dan memecahkan masalah utama organisasi.

Menurut Bryson (1995) terdapat beberapa pendekatan dasar untuk mengenali isu strategis, yaitu:

1. Pendekatan langsung (direct approach)

Meliputi jalan lurus dari ulasan terhadap mandate, misi dan SWOT hingga identifikasi isu-isu strategis

2. Pendekatan tidak langsung (indirect approach)

Hampir sama dengan pendekatan langsung dan biasanya dilakukan bersama dengan pendekatan langsung, hanya tidak dibentuk tim khusus.

3. Pendekatan sasaran (goals approach)

Lebih sejalan dengan teori pendekatan konvensional, yang menetapkan bahwa organisasi harus menciptakan sasaran dan tujuan bagi dirinya sendiri dan kemudian mengembangkan strategi untuk mencapainya.

4. Pendekatan visi keberhasilan (vision of success)

Dimana organisasi mengembangkan suatu gambar yang terbaik atau ideal mengenai dirinya sendiri di masa

depan sebagai organisasi yang sangat berhasil memenuhi misinya.

Osborne dan Plastirk (2000) mengemukakan beberapa strategi yang harus diperhatikan untuk dapat menuju pemerintahan yang bergaya wirausaha.

<b>Pendongkrak</b>	<b>Strategi</b>	<b>Pendekatan</b>
Tujuan	Strategi Inti	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kejelasan tujuan</li> <li>2. Kejelasan arah</li> <li>3. Kejelasan peran</li> </ol>
Insentif	Strategi Konsekuensi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Persaingan terkendali</li> <li>2. Manajemen perusahaan</li> <li>3. Manajemen kinerja</li> </ol>
Pertanggungjawaban	Strategi Pelanggan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pilihan pelanggan</li> <li>2. Pilihan kompetitif</li> <li>3. Pilihan mutu pelanggan</li> </ol>
Kekuasaan	Strategi Pengendalian	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pemberdayaan organisasi</li> <li>2. Pemberdayaan pegawai</li> <li>3. Pemberdayaan masyarakat</li> </ol>
Budaya	Strategi Budaya	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menghentikan kebiasaan</li> <li>2. Menyentuh perasaan</li> <li>3. Mengubah pikiran</li> </ol>

## **F. PROBLEMA TRANSFORMASI BIROKRASI**

Dwiyanto (2002) mengemukakan tiga konsep yang dapat dijadikan sebagai acuan guna mengukur kinerja organisasi public: yaitu:

1. Responsivitas (responsiveness)

Mengacu kepadakeselarasan antara program dan kegiatan pelayanan yang diberikan oleh organisasi public dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat yang diprogramkan dan dijalankan oleh organisasi public maka kinerja organisasi tersebut semakin baik.

2. Responsibilitas (responsibility)

Menjelaskan sejauh mana pelaksanaan kegiatan organisasi public itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijaksanaan organisasi baik implicit maupun yang eksplisit

3. Akuntabilitas (accountability)

Mengacu kepada seberapa besar kebijaksanaan dan kegiatan organisasi public tunduk kepada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat.

## G. STUDI KASUS

Kondisi birokrasi Indonesia di era reformasi saat ini bisa dikatakan belum menunjukkan arah perkembangan yang baik, karena masih banyak ditemukan birokrat yang arogan dan menganggap rakyatlah yang membutuhkannya, praktik KKN yang masih banyak terjadi, dan mentalitas birokrat yang masih jauh dari harapan. Untuk melaksanakan fungsi birokrasi secara tepat, cepat, dan konsisten guna mewujudkan birokrasi yang akuntabel dan baik, maka pemerintah telah merumuskan sebuah peraturan untuk menjadi landasan dalam pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia, yaitu Peraturan Presiden nomor 80 tahun 2011 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi Indonesia 2010-2025.

Reformasi birokrasi merupakan salah satu upaya pemerintah untuk mencapai *good governance* dan melakukan

pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan dan sumber daya manusia aparatur. Melalui reformasi birokrasi, dilakukan penataan terhadap sistem penyelenggaraan pemerintah dimana yang tidak hanya efektif dan efisien, tetapi juga reformasi birokrasi menjadi tulang punggung dalam perubahan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Salah satu bentuk contoh reformasi birokrasi adalah dengan adanya transformasi kelembagaan, pada tulisan kali ini saya membahas mengenai transformasi kelembagaan di Kementerian Keuangan. mengutip perkataan dari website pajak\_ , sejak 2002, Kemenkeu telah melakukan berbagai reformasi mulai dari penancangan modernisasi administrasi perpajakan, reformasi pengelolaan keuangan negara yang ditandai dengan diterbitkannya Undang-Undang Pengelolaan Keuangan Negara pada tahun 2003 dan 2004, pelaksanaan program Reformasi Birokrasi massif pada tahun 2007, dan penancangan program Transformasi Kelembagaan tahun 2013 yang merupakan kelanjutan dari program Reformasi Birokrasi. Itu semua untuk mengikuti perkembangan globalisasi dan digitalisasi, sehingga Kementerian Keuangan terus melakukan transformasi untuk dapat mengantisipasi perubahan yang terjadi.

Transformasi Kelembagaan ini akan terus berlangsung hingga 10-15 tahun ke depan untuk wujudkan visi Kementerian Keuangan yaitu menjadi penggerak utama pertumbuhan ekonomi Indonesia yang inklusif di abad ke-21. "Pertumbuhan ekonomi Indonesia yang inklusif mengindikasikan bahwa pertumbuhan dan pembangunan yang diarahkan oleh Kementerian Keuangan akan dampak yang merata di seluruh Indonesia, yaitu pembangunan yang memberikan kesempatan kepada seluruh anggota

masyarakat serta para pemangku kepentingan, untuk berpartisipasi dan berkontribusi dalam proses pertumbuhan ekonomi dengan status yang setara, terlepas dari latar belakang mereka.

Peningkatan kelembagaan dapat juga dilakukan dengan berbagai langkah, di antaranya dengan meningkatkan koordinasi antar individu juga organisasi. Kementerian Keuangan adalah organisasi besar dan merupakan living organism. Artinya organisasi yang terus berkembang sesuai dengan perkembangan jaman dan tuntutan masyarakat.

## **H. PENUTUP**

Transformasi kelembagaan adalah perubahan nilai-nilai organisasi dan pendekatan dalam menciptakan nilai-nilai baru tersebut. Transformasi kelembagaan bukan berarti merubah total apa yang sudah baik, melainkan menyempurnakan yang sekiranya masih kurang.

Untuk melakukan transformasi kelembagaan kita memerlukan orang-orang yang berkompeten. Syarat orang-orang yang berkompeten adalah:

1. Memenuhi persyaratan baik secara pangkat maupun pengalaman.

Pangkat yang tinggi namun miskin pengalaman tidak bisa memenuhi syarat untuk menjadi pimpinan. Pengalaman adalah sarana untuk membentuk karakter bijaksana. Kadang-kadang, orang promosi hanya karena pangkatnya saja yang tinggi, namun miskin pengalaman.

2. Mempunyai kemampuan, baik itu hardskill maupun softskill  
Kemampuan ini diharapkan dapat menghasilkan output dan outcome yang optimal. hardskill adalah kemampuan dalam bidang tertentu dan lebih mengarah kepada kecerdasan fisik. Sedangkan softskill adalah kemampuan dalam hal



berkomunikasi dan mengelola emosi dan lebih mengarah pada kecerdasan emotional.

3. Menyesuaikan diri dengan ekspektasi rakyat, institusi, dan stakeholder

Di sektor swasta/privat kita mengenal istilah “customer oriented” untuk menciptakan service excellent/pelayanan prima dilain kesempatan saya akan menjeaskan mengenai pelayanan prima ini dan nilai-nilai Kemenkeu lainnya. Di sektor pemerintah/publik, “customer”nya lebih luas lagi, yakni stakeholder (pemangku kepentingan). stakeholder eksternal diantaranya adalah rakyat, sementara stakeholder internal adalah pegawai atau institusi itu sendiri.

Di balik setiap pertumbuhan yang pesat dan di balik setiap kesuksesan yang besar adalah komitmen untuk mengembangkan personalnya. Jangan sampai ada lagi mentalitas kepiting. Mentalitas iri dengki yang tidak mau membiarkan rekan/bawahannya berkembang. Jika minimal ada dua kepiting mau sudah masuk ember, tidak perlu tutup, karena satu sama lain akan saling tarik menarik, tidak akan membiarkan temannya lolos. Tujuan akhir dari transformasi kelembagaan adalah menciptakan kepercayaan publik. Segala kebijakan pemerintah akan berjalan baik jika adalah dukungan rakyat/masyarakat.

## REFERENSI

Kurniawan, Agung. 2009. Transformasi Birokrasi, Unoversitas  
Atma Jaya : Yogyakarta.

Hill, Larry B. (edts). 1992. *The State of Public Bureaucrac.*  
New York: ME Sharpe, Inc. Armonk.

<http://iebn1205.blogspot.com/2014/09/transformasi-birokrasi.html>

<http://makalahme02.blogspot.com/2013/05/contoh-makalah-reformasi-birokrasi-di.html>

# REFORMASI BIROKRASI

## Bagian 1

### A. PENDAHULUAN

Reformasi birokrasi yang telah digagas pada masa pemerintahan presiden Susilo Bambang Yudhoyono di tahun 2010 terus berlanjut hingga saat ini. Grand design reformasi birokrasi tersebut telah diprogramkan untuk periode 2010–2025. Reformasi birokrasi ini terbagi ke dalam tiga fase yaitu fase 2010-2014, fase 2015-2019, dan fase 2020-2024. Reformasi birokrasi saat ini sedang memaasuki fase kedua dalam kepemimpinan presiden Jokowi. Perpres Nomor 81 Tahun 2010 mengenai grand design reformasi birokrasi memaparkan sasaran reformasi birokrasi pada lima tahun pertama berfokus pada penguatan birokrasi demi mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), meningkatkan kualitas pelayanan publik, serta meningkatkan kapabilitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi. Sasaran reformasi birokrasi pada lima tahun kedua yaitu melanjutkan upaya yang belum tercapai pada berbagai komponen strategis birokrasi pemerintahan pada periode terdahulu. Sasaran reformasi birokrasi pada lima tahun ketiga adalah peningkatan kapasitas birokrasi secara terus menerus hingga menjadi pemerintah kelas dunia.

Reformasi birokrasi dilatarbelakangi oleh krisis multidimensional yang melanda Indonesia di tahun 1997. Krisis tersebut mendorong reformasi diberbagai bidang seperti bidang politik, ekonomi, hukum, dan birokrasi, yang dikenal sebagai reformasi gelombang pertama. Pelaksanaan reformasi gelombang pertama jauh meninggalkan reformasi birokrasi. Pengesahan UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang kemudian berlaku efektif per 15 Januari 2014 menandai dimulainya babak lanjutan pembenahan

birokrasi pemerintahan Indonesia. UU ASN menjadi tonggak sejarah reformasi birokrasi Indonesia dengan mengusung prinsip-prinsip New Public Management (NPM) dan mulai meninggalkan prinsip-prinsip lama model Webberian yang diusung UU Nomor 43 tahun 1999.

Pemerintah masih memiliki pekerjaan rumah yang cukup banyak terkait birokrasinya. Isu-isu strategis seperti lemahnya penegakan hukum, rendahnya komitmen pencegahan dan pemberantasan korupsi, kualitas akuntabilitas kinerja instansi pemerintahan yang masih rendah, pengadaan barang dan jasa yang belum terselenggara secara efisien, organisasi yang gemuk dan tumpang tindih, hingga integritas dan sistem remunerasi dan peran Aparatur Pengawas Internal Pemerintah yang masih lemah. Isu-isu tersebut mengarahkan reformasi birokrasi kepada tiga sasaran yaitu birokrasi yang bersih dan akuntabel, birokrasi yang efektif dan efisien, serta birokrasi yang memiliki pelayanan publik yang berkualitas.

Birokrasi memegang peranan penting dalam perumusan, pelaksanaan, dan pengawasan berbagai kebijakan publik, serta dalam evaluasi kinerjanya. Dalam posisi yang strategis seperti itu, adalah logis apabila pada setiap perkembangan politik, selalu terdapat kemungkinan dan upaya menarik birokrasi pada partai tertentu; birokrasi dimanfaatkan untuk mencapai, mempertahankan, atau pun memperkuat kekuasaan oleh partai tertentu atau pihak penguasa. Kalau perilaku birokrasi berkembang dalam pengaruh politik seperti itu dan menjadi tidak netral, maka birokrasi yang seharusnya mengemban misi menegakkan “kualitas, efisiensi, dan efektivitas pelayanan secara netral dan optimal kepada masyarakat”, besar kemungkinan akan berorientasi pada kepentingan partai atau partai-partai; sehingga terjadi pergeseran keberpihakan dari “kepentingan publik” ke pada “pengabdian pada

pihak penguasa atau partai-partai yang berkuasa”. Dalam kondisi seperti itu, KKN akan tumbuh dan birokrasi akan kehilangan jati dirinya, dari pengemban misi perjuangan negara bangsa, menjadi partisan kelompok kepentingan yang sempit.

“Birokrasi yang sakit” akan menjadi corong dan memberikan kontribusi pada penguasa. Semangat keberpihakannya banyak diarahkan pada kepentingan segelintir orang atau pun kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat; bekerja dengan lamban, tidak akurat, berbelit-belit, berkecenderungan pada motif uud (ujung-ujungnya duit bukan UUD), dan sudah barang tentu tidak efisien serta memberatkan masyarakat. Sebaliknya, birokrasi yang terlalu kuat dengan kemampuan profesional yang tinggi tapi tanpa etika dan integritas pengabdian, akan cenderung menjadi tidak konsisten, bahkan arogan, sulit dikontrol, masyarakat menjadi serba tergantung pada birokrasi. Dalam perkembangan birokrasi seperti ini, juga akan memberikan dampak negatif bagi pengembangan inisiatif masyarakat, dan sudah barang tentu tidak efisien serta sangat memberatkan masyarakat. Namun pada sisi yang berseberangan hal tersebut telah sangat menguntungkan pihak-pihak tertentu yang jumlahnya sangat sedikit bila dibandingkan dengan masyarakat Indonesia secara keseluruhan. Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025 menjabarkan bahwa berbagai perubahan dalam sistem penyelenggaraan negara, revitalisasi lembaga-lembaga tinggi negara, dan pemilihan umum dilakukan dalam rangka membangun good government. Namun disisi lain, perwujudan pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN masih jauh dari harapan. Hal ini ditunjukkan dari corruption perception index Indonesia ditahun 2014 yang menempati posisi 117 dari 175 negara dengan poin 34 dari total keseluruhan 100 (Wahyudi, 2015). Pelayanan publik pemerintah Indonesia belum dapat menunjukkan pelayanan yang prima sesuai dengan

tantangan yang dihadapi yaitu perkembangan kebutuhan masyarakat yang semakin maju dan persaingan global yang semakin ketat.

## **B. KONSEP REFORMASI BIROKRASI**

Reformasi birokrasi pemerintahan diartikan sebagai penggunaan wewenang untuk melakukan pembenahan dalam bentuk penerapan peraturan baru terhadap sistem administrasi pemerintahan untuk mengubah tujuan, struktur maupun prosedur yang dimaksudkan untuk mempermudah pencapaian tujuan pembangunan (de Guzman dan Reforma, 1993). Reformasi birokrasi mengarah pada penataan ulang aspek internal maupun eksternal birokrasi. Dalam tatanan internal, pembenahan birokrasi harus diterapkan baik pada level puncak (*top level bureucrats*), level menengah (*middle level bureucrats*), maupun level pelaksana (*street leve bureucrats*). Reformasi pada *top level* harus didahulukan karena posisi strategis para birokrat di tingkat puncak adalah sebagai patron (orang yang berpengaruh) sehingga akan lebih mudah jika reformasi dan pembaharuan itu dilakukan terlebih dahulu diantara para pemimpin sekaligus memberikan contoh bagi para bawahannya. Pada tatanan menengah, keputusan strategis yang dibuat oleh pemimpin harus dijabarkan dalam keputusan-keputusan operasional dan selanjutnya ke dalam keputusan-keputusan teknis bagi para pelaksana di lapangan (*street level bureucrats*).

Dalam tatanan eksternal, reformasi birokrasi dimaksudkan untuk menghindari subordinasi birokrasi dalam politik atau kekuasaan. Dengan kata lain, reformasi secara eksternal dimaksudkan untuk netralitas birokrasi. Artinya, birokrasi harus netral dari kekuatan-kekuatan dan kepentingan-kepentingan politik, ekonomi, dan sebagainya. Reformasi ke arah netralitas menjadi

relevan dalam kaitannya dengan masih dominannya peran birokrasi dalam perumusan maupun pelaksanaan kebijakan serta dalam pelayanan publik. Oleh karena itu konsep reformasi sesungguhnya merupakan konsep yang luas ruang lingkupnya karena mencakup reformasi struktural maupun kultural. Dalam konsep lain, reformasi birokrasi secara lebih rinci meliputi reformasi struktural (kelembagaan), procedural, kultural, dan etika birokrasi (Nurdjaman, 2002).

Reformasi struktural (kelembagaan) menyangkut perampingan struktur birokrasi dengan mempertimbangkan rasionalitas dan efisiensi. Perluasan kewenangan ke daerah melalui desentralisasi memungkinkan daerah untuk menyusun struktur organisasi birokasinya sesuai dengan kebutuhan, kemampuan keuangan daerah, visi, dan misi yang diemban oleh pemerintah daerah. Reformasi prosedural berkaitan dengan derefulasi dan debirokratisasi mekanisme pelayanan sehingga pelayanan yang diberikan dengan lebih cepat dan biaya yang terjangkau (efektif dan efisien). Upaya penyederhaaan prosedur birokrasi ini juga harus disesuaikan dengan kondisi setempat, misalnya dengan kondisi geografis dan demografis daerah yang bersangkutan. Reformasi kultural menyangkut perubahan komitmen dan etos kerja birokrasi yang semakin diorientasikan untuk meningkatkan pelayanan publik. Budaya patrimonial yang menempatkan birokrasi sebagai atasan masyarakat yang harus dilayani harus diubah menjadi pelayan masyarakat. Reformasi etika birokrasi menyangkut norma-norma dan nilai-nilai yang harus menjadi pegangan bagi aparat birokrasi untuk bersikap baik dalam menjalankan tugasnya. Etika birokrasi menunjukkan adanya asas moral dalam profesi birokrasi. Etika harus menjadi acuan dalam berbuat, dan jika melanggar akan terkena sanksi moral.

Berkaitan dengan operasionalisasi konsep reformasi birokrasi, ada tiga pendekatan yang dapat diterapkan, yakni pendekatan komprehensif, pendekatan incremental, dan pendekatan kombinasi (Hendytio, 1998:41). Pendekatan komprehensif menempatkan reformasi birokrasi sebagai konsep yang mencakup ruang lingkup yang luas dan menyeluruh, tanpa adanya prioritas atau fokus pada sektor tertentu. Pendekatan inkremental menempatkan reformasi birokrasi sebagai upaya yang berkelanjutan dan terfokus pada sektor tertentu yang menjadi prioritas, umumnya pendekatan ini ditunjang oleh kebijakan yang lebih terperinci dan khusus. Sementara pendekatan kombinasi menggabungkan kedua pendekatan sebelumnya, misalnya dengan melakukan peningkatan kemampuan manajemen bersamaan dengan usaha-usaha reformasi lainnya secara menyeluruh.

Pilihan terhadap pendekatan yang akan digunakan akan berbeda-beda bagi setiap negara karena tergantung pada situasi khusus yang ada dalam suatu negara. Demikian pula perbedaan jenis permasalahan, faktor sosial-budaya, maupun struktur politik masyarakat akan menyebabkan pendekatan yang dipilih berbeda-beda antar negara bahkan daerah.

### **C. ISU REFORMASI BIROKRASI**

Terbitnya Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 11 Tahun 2015 tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi 2015-2019 memberikan indikasi kuat perubahan arah kebijakan dan pendekatan reformasi birokrasi nasional. Pada masa inisiasi reformasi birokrasi (2005-2009) dan tahap pertama program reformasi birokrasi nasional (2010-2014), arah kebijakan reformasi birokrasi adalah pembentukan infrastruktur birokrasi nasional yang ditandai dengan terbitnya sejumlah undang-undang (UU) fundamental aparatur negara



beserta peraturan pelaksanaannya, diantaranya UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dan UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Pendekatan yang digunakan oleh pengelola reformasi birokrasi nasional, yang dipimpin oleh Wakil Presiden selaku Ketua Komite Pengarah Reformasi Birokrasi Nasional (KPRBN) dan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi selaku Ketua Tim Reformasi Birokrasi Nasional (TRBN) adalah mendorong dan memastikan kementerian/lembaga/pemerintah daerah melaksanakan serangkaian peraturan perundang-undangan tersebut. Reformasi birokrasi 2015-2019, dengan berangkat dari Nawa Cita dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019, memiliki arah kebijakan penyempurnaan sistem manajemen dan pelaporan kinerja, penerapan *e-government* untuk mendukung proses bisnis pemerintahan dan pembangunan, penerapan *open government*, restrukturisasi kelembagaan birokrasi pemerintah, penguatan kapasitas pengelolaan reformasi birokrasi nasional, penerapan manajemen aparatur sipil negara, dan peningkatan kualitas pelayanan publik.

Reformasi birokrasi pada dasarnya adalah upaya pemerintah untuk meningkatkan kepercayaan publik kepada pemerintah. Menurut Vigoda-Gadot dan Mizrahi (2014), inefisiensi dan ketidakadilan dalam pelayanan publik merupakan sumber utama ketidakpercayaan publik kepada pemerintah. Reformasi birokrasi sebagai upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, akuntabel, efektif, efisien, dan memberikan pelayanan berkualitas juga memiliki tujuan membangun kepercayaan publik kepada pemerintah. Sebaliknya, kepercayaan publik juga dapat memberikan manfaat bagi pemerintahan, antara lain mengurangi

biaya transaksi dalam penyelenggaraan pemerintahan, meningkatkan legitimasi kebijakan yang diambil pemerintah, dan meningkatkan modal sosial utamanya dalam hubungan antara pemerintah dan masyarakat (Dwiyanto 2010). Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019, keberhasilan pelaksanaan reformasi birokrasi merupakan salah satu prasyarat tercapainya tujuan pembangunan nasional, karena pelaksanaan reformasi di berbagai bidang lain selalu memerlukan aparatur negara sesuai dengan tugas dan tanggungjawabnya.

Meskipun secara umum kepercayaan publik mulai terestorasi, masih cukup banyak isu strategis yang perlu dikelola dan diperbaiki dalam reformasi birokrasi periode 2015-2019, antara lain komitmen pimpinan instansi di tingkat pusat maupun daerah dalam pencegahan dan pemberantasan korupsi; peran Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP); partisipasi publik dan transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan; penerapan *e-government*; inefisiensi penggunaan anggaran; dan inovasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik (Permenpanrb 11/2015).

Fokus pelaksanaan reformasi birokrasi 2010-2014 adalah pada instansi pemerintah pusat (kementerian/lembaga) dan masih sangat sedikit menyentuh pemerintah daerah. Pada program reformasi birokrasi 2015-2019, prioritas perlu lebih diarahkan kepada pemerintah daerah mengingat sebagian besar instansi pemerintah pusat telah memiliki kerangka institusional yang relatif baik untuk melanjutkan reformasi birokrasi. Selain itu, reformasi pada birokrasi pemerintah daerah juga sejalan dengan gagasan dalam Nawa Cita dan RPJMN 2015-2019 yaitu menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman kepada seluruh warga negara, membuat pemerintah selalu hadir dengan membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya,

membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan dan memperkuat kehadiran negara dalam melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat, dan terpercaya. Gagasan tersebut merupakan upaya peningkatan kualitas pelayanan publik sebagai bagian dari pemulihan kepercayaan publik kepada pemerintah. Sejak gelombang besar desentralisasi dimulai pada tahun 2001, sebagian besar urusan pelayanan publik sehari-hari diatur dan diurus oleh aparatur pemerintah daerah. Oleh sebab itu, relevansi prioritas reformasi birokrasi pada pemerintah daerah menjadi semakin tinggi.

#### **D. STRATEGI REFORMASI BIROKRASI**

Pelaksanaan reformasi birokrasi tidak selalu berjalan mulus, perlu banyak tantangan yang dihadapi. Untuk itu, perlu dipilih dan dikembangkan strategi yang tepat dalam upaya mensukseskan reformasi birokrasi untuk mewujudkan *effective governance* di Pemerintah baik pusat maupun daerah. Untuk melangkah ke pelaksanaan reformasi birokrasi administrasi, ditawarkan dua strategi, yaitu:

##### **a. *Comprehensive Strategy***

Adalah suatu cara atau pola yang digunakan oleh suatu lembaga manajerial pusat dalam mengendalikan beberapa bidang cakupan seperti personil, anggaran dan organisasi. Dalam penerapan strategi ini, diperlukan dukungan politik dari penguasa, sedangkan Legislatif dan partai politik jarang memberikan dukungan yang memadai. Komitmen politik penguasa diperlukan, mengingat seluruh perencanaan reformasi administrasi yang akan dilakukan dibuat dan harus diketahui penguasa, sehingga tujuan yang diinginkan akan tercapai. Sebagaimana hasil penelitian di beberapa daerah,

ditemukan bahwa salah satu faktor pendukung keberhasilan reformasi birokrasi di daerah adalah komitmen dan *political will* kepala daerah (Prasojo, Maksum dan Kurniawan, 2006: 175-176). Pendekatan ini memiliki kelebihan berupa perubahan yang ditimbulkan akan menyeluruh dan membutuhkan waktu yang relative lebih singkat dibandingkan dengan *incremental*. Sementara kelemahan dari strategi ini ialah membutuhkan perhatian lebih banyak baik dari pemerintah maupun lembaga atau instansi yang terkait.

b. *Incremental Strategy*

Yaitu sebuah pendekatan yang melihat reformasi administrasi secara bertahap dan sebagai rantai yang berurutan, karena reformasi dianggap sebagai suatu proses. Pendekatan ini mengutamakan pelatihan yang tidak hanya melibatkan staf dari badan reformasi, tetapi juga orang-orang dari instrument terkait lainnya. Proses strategi ini terbilang cukup lama mengingat pendekatannya bersifat bertahap (*gradual*) akan tetapi strategi ini memiliki keunggulan akan dapat membangun kepercayaan di antara agen reformasi.

Dror (Leemans, 1976: 129-130) mengemukakan enam kluster strategi reformasi administrasi yang lebih konkret pada persoalan reformasi administrasi. Secara garis besar, sumbangan pemikiran Dror dalam strategi reformasi administrasi menyangkut kebutuhan SDM yang berkualitas, pemisahan pengaruh kekuasaan politik terhadap birokrasi dan perubahan sistem yang mendasar, yaitu dengan melakukan desentralisasi. Di bawah ini merupakan enam pemikiran Dror yang menyangkut strategi reformasi administrasi, yaitu:

- a) Menghasilkan efisiensi administrasi, dapat diukur dari aspek penghematan nilai uang, misalnya melalui penyederhanaan prosedur, perubahan prosedur, pengurangan duplikasi proses dan pendekatan yang sama dalam organisasi dan metodenya.
- b) Mengurangi praktik yang memperlemah reformasi administrasi (seperti: korupsi, kolusi, *favouritism* dan lain-lain).
- c) Mengubah komponen utama sistem administrasi untuk menghasilkan kondisi ideal, misalnya menerapkan *merit system* dalam kepegawaian, menerapkan sistem anggaran berbasis program, membangun bank data dan sebagainya.
- d) Menyesuaikan sistem administrasi untuk mengantisipasi efek perubahan social akibat modernisasi atau peperangan.
- e) Membagi secara jelas antara pegawai pada sistem administrasi dengan sistem politik, misalnya mengurai kekuasaan birokrat atau aparat pemerintah pada level senior, sehingga lebih patuh pada proses politik.
- f) Merubah hubungan antara sistem administrasi dengan seluruh atau sebagian dari komponen masyarakat, misalnya melalui strategi desentralisasi, demokratisasi dan partisipasi.

Dalam perspektif pelayanan dan peningkatan kinerja birokrasi pemerintahan, strategi reformasi birokrasi diartikan sebagai upaya-upaya peningkatan kualitas pelayanan publik, percepatan pemberantasan korupsi, peningkatan kinerja SDM aparatur, manajemen kepegawaian berbasis kinerja, remunerasi dan meritokrasi, diklat berbasis kompetensi, penyelesaian status tenaga honorer, pegawai harian lepas dan pegawai tidak tetap serta deregulasi dan debirokratisasi (Sarundajang, 2012: 181).

Nyatanya, dalam GDRB di Indonesia, pelaksanaan reformasi birokrasi yang dicanangkan tidak bersifat *comprehensive*, melainkan *incremental*, karena melalui tahapan-tahapan yang meliputi empat tahap, yaitu:

#### 1. Pelaksanaan

Pada tahap pelaksanaan reformasi dilakukan melalui tiga tingkat pelaksanaan seperti yang diuraikan dalam tabel berikut:

Tingkat Pelaksanaan		Keterangan
Nasional	Makro	angkut penyempurnaan regulasi nasional yang terait dengan upaya pelaksanaan reformasi birokrasi
	Meso	lankan fungsi manajerial, yakni menerjemahkan kebijakan makro dan mengkoordinir (mendorong dan mengawal) pelaksanaan reformasi birokrasi di tingkat Kementerian/Lembaga dan Pemda
Kementerian/Lembaga/Pemda	Mikro	angkut implementasi kebijakan atau program reformasi birokrasi sebagaimana digariskan secara

		nasional yang menjadi bagian dari upaya percepatan reformasi birokrasi pada masing-masing Kementerian/Lembaga dan Pemda.
--	--	--

Pada tahap pelaksana, di tingkat Nasional dibentuk semacam Komite Pengarah Reformasi Birokrasi Nasional yang bertanggung jawab kepada presiden, di dalamnya terdapat Tim Reformasi Birokrasi Nasional, Tim Independen dan Tim Jaminan Mutu yang membawahi Tim Reformasi Birokrasi Kementerian/Lembaga dan Tim Reformasi Birokrasi Pemda. Peran komite ini menetapkan kebijakan, strategi, dan standar bagi pelaksanaan Reformasi Birokrasi dan kinerja operasi birokrasi. Lalu, peran Tim Reformasi Birokrasi Nasional adalah merumuskan kebijakan dan strategi operasional Reformasi Birokrasi serta memantau dan mengevaluasi pelaksanaan reformasi birokrasi. Tim reformasi birokrasi nasional bertanggungjawab kepada Ketua Komite dan Tim reformasi birokrasi nasional dibantu oleh Unit Pengelola Reformasi Birokrasi Nasional. Sedangkan Tim Independen dan Jaminan Mutu berperan melakukan monitoring dan evaluasi serta memastikan pelaksanaan reformasi birokrasi. Tim reformasi birokrasi Kementerian/Lembaga dan Pemda berperan sebagai penggerak, pelaksana dan pengawal pelaksanaan reformasi birokrasi di masing-masing Kementerian/Lembaga dan Pemda.

## 2. Program

Dalam hal program, pelaksanaan reformasi birokrasi dilakukan melalui program-program yang berorientasi pada hasil.

## 3. Metode pelaksanaan

Metode pelaksanaan reformasi birokrasi dilakukan dengan empat cara (GDRB, 200:23) yaitu:

### a) *Preemptif*

Memprediksi kemungkinan terjadinya praktek birokrasi yang dipandang inefisien, inefektif, menimbulkan proses panjang, membuka peluang KKN dan lainnya serta melakukan langkah-langkah antisipatif.

### b) *Persuasive*

Melakukan berbagai upaya reformasi birokrasi seperti melalui sosialisasi, *public campaign*, internalisasi membangun kesadaran dan komitmen individual.

### c) *Preventif*

Mencegah kemungkinan terjadinya praktek birokrasi yang dipandang inefisien, inefektif, menimbulkan proses panjang, membuka peluang KKN, dan lainnya. Melalui perubahan *mind set, culture set*.

### d) Tindakan/sanksi

Menerapkan sanksi atau hukuman bagi mereka yang tidak perform dalam pelaksanaan reformasi birokrasi.

## E. PENUTUP

### • Kesimpulan

Reformasi birokrasi menjadi salah satu langkah pemerintah untuk mewujudkan *good governance* dan melakukan pembaharuan serta perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan dan sumber daya manusia aparatur.



Melalui reformasi birokrasi, dilakukan penataan terhadap sistem penyelenggaraan pemerintah dimana uang tidak hanya efektif dan efisien, tetapi juga reformasi birokrasi menjadi tulang punggung dalam perubahan kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam penerapan reformasi birokrasi pada pemerintah baik pada kementerian, lembaga serta pemerintah daerah harus didukung dengan langkah-langkah yang tepat, sinergis dan berkelanjutan. Langkah-langkah tersebut dimuat kedalam Road Map Reformasi Birokrasi. Road Map tersebut menjadi acuan dalam penerapan dan pelaksanaan reformasi birokrasi di instansi pemerintah.

Reformasi birokrasi pada hakikatnya merupakan upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan (*business process*) dan sumber daya manusia aparatur. Reformasi birokrasi di Indonesia menempatkan pentingnya rasionalisasi birokrasi yang menciptakan efisiensi, efektifitas, dan produktifitas melalui pembagian kerja hirarkikal dan horizontal yang seimbang, diukur dengan rasio antara volume atau beban tugas dengan jumlah sumber daya disertai tata kerja formalistic dan pengawasan yang ketat. Oleh sebab itu cita-cita reformasi birokrasi adalah terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang professional, memiliki kepastian hukum, transparan, partisipatif, akuntable dan memiliki kredibilitas serta berkembangnya budaya dan perilaku birokrasi yang didasari oleh etika, pelayanan dan pertanggungjawaban public serta integritas pengabdian dalam mengemban misi perjuangan bangsa mewujudkan cita-cita dan tujuan bernegara.

## REFERENSI

Alrasyid, M. Harun. "REFORMASI BIROKRASI." Jurnal FISIP: MADANI 5.01 (2012).

Dede Mariana. 2006. Reformasi Birokrasi Pemerintah Pasca Orde Baru. Sosiohumaniora.Vol 8, No.3

Samin, Rumzi. "Reformasi Birokrasi." Jurnal Fisip UMRAH 2.2 (2011): 172-182.

Sarundajang, SH. 2012 *Birokrasi dalam Otonomi Daerah Upaya Mengatasi Kegagalan*. Cetakan Ketiga. Edisi Revisi. Jakarta: Kata

Yusriadi. 2018. *Reformasi Birokrasi Dalam Pelayanan Publik*. Yogyakarta : Deepublish.

Zauhar, Soesilo. 1996.*Reformasi Administrasi; Konsep, Dimensi dan Strategi*. Jakarta: Bumi Aksara

<https://www.menpan.go.id/site/cerita-sukses-rb/relevansi-dan-kontekstualisasi-strategi-reformasi-birokrasi-2015-2019-1>

<http://studylibid.com/doc/128276/strategi-reformasi-birokrasi-oleh>

# REFORMASI BIROKRASI

## Bagian 2

### A. PENDAHULUAN

Istilah birokrasi bukanlah suatu yang baru diketahui keberadaannya karena digunakan dalam seluruh aspek pelaksanaan pelayanan publik oleh Pemerintah. Birokrasi pada dasarnya telah ada dan berkembang pada masa kerajaan, di mana pada saat itu birokrasi yang ada masih bersifat totaliter, otonom, dan kurang berorientasi pada masyarakat tetapi lebih mengarah pada kepentingan penguasa saja. Selanjutnya birokrasi mulai berkembang pada masa penjajahan di mana dalam pelaksanaannya tidak mengalami perbaikan, justru lebih merugikan masyarakat karena tujuan utamanya adalah melakukan eksploitasi terhadap sumberdaya masyarakat Indonesia pada masa itu serta birokrasi yang ada justru memunculkan adanya kolusi dan nepotisme. Kemudian, pada orde baru birokrasi di Indonesia justru didominasi oleh suatu lembaga pemerintah baik pusat ataupun daerah. Pada masa orde baru, birokrasi hanya berorientasi pada pemerintah atas yang memiliki posisi sebagai penguasa, bahkan birokrasi yang dijalankan sangat rumit dan orientasinya pada masyarakat masih belum maksimal. Oleh karena pelaksanaan birokrasi yang dapat dikatakan kurang mementingkan dan memperhatikan kebutuhan masyarakat, maka perlu adanya Reformasi Birokrasi atau yang sekarang ini sering disebut dengan istilah Reformasi Administrasi.

Quah (1976) mendefinisikan reformasi sebagai suatu proses untuk mengubah proses, prosedur birokrasi publik dan sikap serta tingkah laku birokrat untuk mencapai efektivitas birokrasi dan tujuan pembangunan nasional. Aktivitas reformasi sebagai padanan lain dari change, improvement, atau

modernization. Menurut Blau (1963) yang dimaksud dengan birokrasi adalah organisasi yang ditunjukan untuk memaksimumkan efisiensi dalam administrasi. Birokrasi pada dasarnya memiliki ciri-ciri: Spesialisasi tugas, hierarki otoritas, badan perundang-undangan, sistem pelaporan dan personel dengan keterampilan dan peranan khusus-khusus (syire). Kajian tentang birokrasi merupakan suatu hal yang kompleks karena berkaitan dengan berbagai aspek, seperti kelembagaan, sumber daya manusia, serta sistem dan prosedurnya yang di buat dan dijalankan oleh birokrasi, serta aspek pembaharuan birokrasi yang di sebut dengan reformasi birokrasi (Lubis, 2017; Prasajo & Kurniawan, 2008; Suryono, 2001).

Birokrasi sebagai salah satu lembaga yang memiliki tugas untuk melayani masyarakat haruslah dapat melaksanakan pelayanan sesuai dengan apa yang dikehendaki oleh rakyat dengan berpegang teguh pada asas-asas *Good Governance*. Tujuan reformasi birokrasi Indonesia adalah untuk menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik, berintegrasi, berkinerja tinggi, bebas dan bersih KKN, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi, dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara.

Dalam pelaksanaannya, Reformasi Birokrasi mengalami tingkatan perkembangan yang mengalami perubahan di dalam setiap periode, perkembangan ini dimulai dari Administrasi Publik Tradisional, Manajemen Publik Baru, hingga Pelayanan Publik Baru. Penjelasan mengenai perkembangan reformasi birokrasi akan dijelaskan selengkapnya di bab selanjutnya.

## B. ADMINISTRASI PUBLIK TRADISIONAL

Paradigma administrasi publik tradisional diusung oleh beberapa pakar serta teori yang mewarnai paradigma itu. Teori-teori ini menandai sekaligus memberikan karakteristik yang kuat bagi administrasi publik tradisional. Pakar yang dimaksud adalah Weber dengan teori birokrasi, Wilson dengan dikotomi politik/administrasi, serta Taylor dengan ajaran manajemen keilmuan (*scientific management*).

Dalam paradigma Old Public Administration atau biasa disebut Administrasi Publik Tradisional, terdapat gerakan untuk melakukan perubahan yang lebih baik yang diprakarsai oleh Woodrow Wilson. Ia menyarankan agar administrasi publik harus dipisahkan dari dunia politik. Berdasarkan pengalaman Wilson, negara terlalu memberi peluang bagi para administrator untuk mempraktekkan sistem nepotisme dan spoil. Oleh karena itu, ia mengeluarkan doktrin untuk melakukan pemisahan antara dunia legislatif (politik) dengan dunia eksekutif, dimana para legislator hanya merumuskan kebijakan dan para administrator hanya mengeksekusi atau mengimplementasikan kebijakan. Birokrasi yang ditawarkan oleh Wilson ini menuntut agar pada administrator publik selalu mengutamakan nilai efisiensi dan ekonomis sehingga mereka harus diangkat berdasarkan kecocokan dan kecakapan dalam bekerja daripada keanggotaan atau kedudukan dalam suatu partai politik.

Birokrasi tidak memihak atau secara politik adalah netral birokrasi harus bertindak secara profesional juga mengajak untuk melaksanakan prinsip-prinsip Taylor. Menurut Weber, ketika masyarakat berkembang semakin kompleks maka dibutuhkan atau diperlukan suatu institusi yang rasional yaitu "birokrasi". Dalam birokrasi ini diatur perilaku yang tidak saja produktif tetapi juga loyal

terhadap pimpinan dan organisasi. Perilaku yang “impersonal” dan “saklek” harus diterapkan. Hubungan kekeluargaan, kelompok sosial dan sebagainya tidak mendapat tempat untuk dipertimbangkan dalam birokrasi. Karenanya, para anggota organisasi harus ditempatkan berdasarkan kemampuan yang dimiliki, dikembangkan dan dituntun dengan peraturan yang jelas dalam menjalankan tugasnya.

Dimulai sejak awal lahirnya ilmu administrasi publik yang dibidani oleh lahirnya tulisan Woodrow Wilson ini pada tahun 1887 dengan judul “*The Study of Administration*” .Ia menyarankan agar administrasi publik harus dipisahkan dari dunia politik (dikotomi politik-administrasi). Karakteristik paradigma *old public administration* adalah :

1. Struktur organisasi masih *top down* belum *bottom Up*, artinya aturan, perintah, atau tugas-tugas yang diperintahkan oleh legislator atau pembuat keputusan harus secara mentah diterapkan atau dikerjakan oleh administrasi atau *implementator (top down)*, tanpa melihat dan memahami keluhan, dan kendala dari pihak implementator (*bottom UP*).
2. Menerapkan sistem rasionalitas, efisiensi dan efektivitas, apabila ketiga hal ini telah tercapai maka kualitas pelayanan publik dapat dikatakan berhasil.
3. Sistemnya tertutup, yakni proses legislasi dan eksekusi kebijakan hanya dilakukan oleh aktor politik saja tanpa adanya stakeholder, dan pihak lain.artinya segala sesuatu masih diatur oleh pemerintah dan tidak ada pihak lain.
4. Peraturan didewakan sebagai “tuan” yakni semua pejabat harus taat pada peraturan yang diterapkan oleh pimpinan politik.

Birokrasi yang ditawarkan Wilson ini sejalan dengan jiwa atau semangat bisnis. Wilson menuntut agar para administrator publik selalu mengutamakan nilai efisiensi dan ekonomis sehingga mereka harus diangkat berdasarkan kecocokan dan kecakapan dalam bekerja ketimbang keanggotaan atau kedudukan dalam suatu partai politik. Ajakan Wilson untuk meniru dunia bisnis ini membawa suatu implikasi penting dalam pemerintahan yaitu bahwa prinsip-prinsip dalam dunia bisnis yang diparkasai oleh Taylor pantas untuk diperhatikan. Metode keilmuan, menurut Taylor, harus menggeser metode rule of thumb. Tenaga kerja harus diseleksi, dilatih dan dikembangkan secara ilmiah, dan didorong untuk bekerja sama dalam menyelesaikan berbagai tugas pekerjaan sesuai prinsip-prinsip keilmuan. Dunia telah mengakui kebesaran Taylor dalam membangun prinsip manajemen yang profesional.

Max Weber, ahli hukum dan sosiologi terkenal, sekaligus filsuf ilmu sosial yang terkenal, melahirkan adanya suatu konsep birokrasi ideal untuk dijalankan dalam suatu negara. Max Weber, ahli hukum dan sosiolog sekaligus filsuf ilmu sosial memiliki pendapat bahwa ketika masyarakat berkembang semakin kompleks maka diperlukan suatu institusi yang rasional, yaitu birokrasi. Dalam birokrasi ini diatur perilaku yang tidak saja produktif tetapi juga loyal terhadap pimpinan dan organisasi. Perilaku yang kaku dan impersonal harus diterapkan. Hubungan kekeluargaan, kelompok sosial, dll tidak mendapat tempat untuk dipertimbangkan dalam birokrasi. Karenanya, para anggota organisasi harus ditempatkan berdasarkan kemampuan yang dimiliki, dikembangkan dan dituntun dengan peraturan yang jelas dalam menjalankan tugasnya. Konsep dari Weber yang mengemukakan karakteristik-karakteristik teori birokrasi miliknya yaitu :

- a. Adanya pembagian tugas/tanggung jawab yg jelas dan formal, sehingga batas-batas otoritas atau peran dari setiap unit organisasi dapat diketahui dengan jelas dan tegas
- b. Adanya hierarki tanggung jawab dan wewenang, dimana unit bawahan dikontrol oleh unit atasan. Mata rantai komando disusun secara resmi, prosedural, jelas dan tegas
- c. Pengelolaan kegiatan dan interaksi antara unit-unit organisasi dilakukan berdasarkan dokumen-dokumen resmi
- d. Hubungan bersifat impersonal
- e. Pembagian tugas dan penunjukan jabatan resmi dilakukan berdasarkan pertimbangan kompetensi teknis
- f. Para individu dalam birokrasi dituntut bekerja sepenuh waktu (full time) dan umumnya dalam jangka waktu yang panjang (bahkan umumnya sampai pensiun)
- g. Para birokrat atau pengelola birokrasi bertindak atau berperan dengan harus mengikuti peraturan-peraturan tertentu karena para birokrat dilindungi secara hukum, bebas dari tekanan pihak manapun.

Dalam perkembangannya, doktrin OPA di atas menghadapi masalah (*fallacies*). Misalnya, Taylor sangat yakin bahwa hanya ada satu cara terbaik (*one best way of doing the task*) untuk melakukan tugas, padahal dalam perkembangan jaman terdapat banyak cara lain untuk bekerja terbaik, hasil rekayasa teknologi dan ilmu pengetahuan (Taylor *fallacy*). Demikian pula, Wilson cenderung melihat dunia administrasi publik sebagai kegiatan yang tidak politis, padahal dalam kenyataannya bersifat politis (Wilson *fallacy*). Weber yakin sosok organisasi birokrasi sangat ideal, padahal dalam perkembangannya bisa berubah sifatnya menjadi sangat kaku, karena tidak ada inovasi dari para karyawannya. bertele-tele karena sangat struktural hierarkis , dan penuh red-tape



atau penyimpangan-penimpangan dalam suatu birokrasi itu sendiri. (Weber *fallacy*).

Menurut Owen E.Hughes (1994), ada 6 alasan munculnya paradigma baru yaitu :

- 1) Administrasi publik tradisional telah gagal mencapai tujuannya secara efektif dan efisien sehingga perlu diubah menuju ke orientasi yang lebih memusatkan perhatian pada pencapaian hasil(kinerja) dan akuntabilitas;
- 2) Adanya dorongan yang kuat untuk mengganti tipe birokrasi klasik yang kaku menuju ke kondisi organisasi public, kepegawaian, dan pekerjaan yang lebih luwes;
- 3) Perlunya menetapkan tujuan organisasi da pribadi secara jelas dan juga perlu ditetapkan alat ukur keberhasilan kinerja lewat indicator kinerja;
- 4) Perlunya para pegawai senior lebih punya komitmen politik pada pemerintah yang sedang berkuasa daripada bersikap netral atau non partisan;
- 5) Fungsi-fungsi yang dijalankan pemerintah hendaknya lebih disesuaikan dengan tuntutan dan signal pasar; dan
- 6) Adanya kecenderungan untuk mereduksi peran dan fungsi pemerintah dengan melakukan kontrak kerja dengan pihak lain (*contracting out*) dan privatisasi.

Meski demikian, dari paradigma OPA ini dapat dipelajari bahwa untuk membangun birokrasi diperlukan profesionalitas, penerapan aturan dan standardisasi secara tegas, sikap yang netral dan perilaku yang mendorong efisiensi dan efektivitas.

### C. MANAJEMEN PUBLIK BARU

Pembangunan Birokrasi juga dapat dipelajari dari paradigma NPM yang muncul di Inggris, New Zealand, Amerika Serikat dan Kanada. Istilah *Management* pada *New Public Management* diberikan lantaran istilah ini lebih agresif dari pada istilah *administration* (Vigoda, 2003). Paradigma ini didasarkan pada teori pasar dan budaya bisnis dalam organisasi publik (Vigoda, 2002). Paradigma tersebut muncul tidak hanya karena adanya krisis fiskal pada tahun 1970an dan 1980an, tetapi juga karena adanya keluhan bahwa sektor publik terlalu besar, boros, inefisien, merosotnya kinerja pelayanan publik, kurangnya perhatian terhadap pengembangan dan kepuasan kerja pegawai pemerintah (Hope, 2002).

Ketika muncul pertama kali, NPM hanya meliputi lima doktrin, yaitu (1) penerapan deregulasi pada line management. (2) konversi unit pelayanan publik menjadi organisasi yang berdiri sendiri. (3) penerapan akuntabilitas berdasarkan kinerja terutama melalui kontrak. (4) penerapan mekanisme kompetisi seperti melakukan kontrak keluar, dan (5) memperhatikan mekanisme pasar (Hood, 1991).

Dalam perkembangannya, muncul tujuh doktrin (Osborne & McLaughlin, 2002), delapan doktrin (Martin, 2002), sembilan doktrin (Kasements, 2000) dan bahkan sepuluh doktrin sebagaimana yang disampaikan dalam *Reinventing Government* (Gaelbler & Osborne, 1992). Beberapa tahun kemudian, muncul lagi model NPM yang lebih variatif misalnya model *efficiency drive*, *downsizing and decentralization*, *in search of excellence* dan *public service orientation* (Ferlie, et al, 1996). Berbagai variasi ini memberi kesan bahwa NPM hanyalah merupakan upaya para ahli dalam memodernisasikan sektor publik (Poat, 1996).

Dari berbagai doktrin NPM diatas,dapat dipelajari bahwa proses reformasi harus dilakukan pada enam dimensi kunci. Pertama, menyangkut produktivitas yaitu bagaimana pemerintah menghasilkan lebih banyak hasil yang biaya yang lebih sedikit. Kedua, *marketization* yaitu bagaimana pemerintah menggunakan insentif bergaya pasar agar melenyapkan patologi birokrasi. Ketiga, *service orientation* yaitu bagaimana pemerintah dapat berhubungan dengan warga masyarakat secara lebih baik agar program-programnya lebih responsif terhadap kebutuhan warga masyarakat. Keempat, *decentralization* yaitu bagaimana pemerintah membuat program yang responsif dan efektif dengan memindahkan program ke tingkat pemerintahan yang lebih rendah, atau memindahkan tanggungjawab instansi ke para manajer lapangan yang berhadapan langsung dengan warga masyarakat atau memberi kesempatan bagi mereka untuk melakukan adaptasi terhadap kebutuhan warga masyarakat. Kelima, *policy* yaitu bagaimana pemerintah memperbaiki kapasitas kebijakan. Dan keenam, *performance accountability* yaitu bagaimana pemerintah memperbaiki kemampuannya untuk memenuhi janjinya (Kettl, 2000).

Hasil nyata proses reformasi tersebut mencakup lima aspek yaitu (1) *saving*, (2) perbaikan proses, (3) perbaikan efisiensi, (4) peningkatan efektivitas, dan (5) perbaikan sistem administrasi seperti peningkatan kapasitas, fleksibilitas dan ketahanan. Dalam hal *saving*, perbaikan proses dan efisiensi serta sistem administrasi, Inggris dan Amerika telah mengklaim berhasil, tetapi dalam hal efektivitas masih belum dirasakan, karena hasil akhir program baru dirasakan beberapa tahun kemudian (Poliit, 2002). Beberapa negara di Afrika telah mengambil manfaat dari NPM (Polidano, 2002), tetapi di negara berkembang lainnya, NPM masih bersifat emebrio dan coba-coba. Keberhasilan NPM ini sangat

tergantung dari konteks dan karakteristik negara dan sektor yang ditangani, kemampuan institusi, dan konteks dari institusi itu sendiri seperti iklim dan ideologi manajemen yang dianut, sikap terhadap otoritas, hubungan sosial dan kelompok (Ferlie et al, 1996, Flynn, 2002).

Dalam perkembangannya, NPM menuai banyak kritikan karena para elit birokrasi cenderung berkompetisi untuk memperjuangkan kepentingan dirinya dari pada kepentingan umum, dan berkolaborasi untuk mencapainya. Apalagi dasar NPM adalah teori *Public Choice* yang sangat didominasi oleh kepentingan pribadi (*self-interest*) sehingga konsep seperti *public spirit*, *public service*, dsb, terabaikan (Kamensky, 1996: 251). Hal yang demikian tidak akan mendorong proses demokrasi. Disamping itu, NPM tidak pernah ditujukan untuk menangani pemerataan dan masalah keadilan sosial (Harroow, 2002). Munculnya NPM telah mengancam nilai inti sektor publik yaitu *citizen self governance* dan fungsi administrator sebagai *servant of public interest* (Box, 1999), bahkan kalau tidak berhati-hati, justru akan meningkatkan korupsi dan menciptakan orang miskin baru (Haque, 2007).

Pelajaran penting yang dapat diambil dari NPM ini adalah bahwa pembangunan birokrasi harus memperhatikan mekanisme pasar, mendorong kompetisi dan kontrak untuk mencapai hasil, harus lebih responsif terhadap kebutuhan pelanggan, harus lebih bersifat mengarahkan (*sheering*) dari pada menjalankan sendiri (*rowing*), harus melakukan deregulasi, memberdayakan para pelaksana agar lebih kreatif dan menekankan budaya organisasi yang lebih fleksibel, inovatif, berjiwa wirausaha dan pencapaian hasil, ketimbang budaya taat asas, orientasi pada proses dan input (Rosenbloom & Kravchuck, 2005).

Pada dasawarsa 1990 muncul Manajemen Publik Baru (NPM)-Pemerintah diajak :

- Meninggalkan paradigma administrasi tradisional dan menggantikannya dengan perhatian kinerja atau hasil kerja.
- Melepaskan diri dari birokrasi klasik dan membuat situasi dan kondisi organisasi pegawai dan pekerja lebih fleksibel.
- Menetapkan tujuan dan target organisasi serta personil lebih jelas, sehingga memungkinkan pengukuran hasil melalui indikator yang jelas, lebih memperhatikan evaluasi program yang lebih sistematis dan mengukur dengan menggunakan indikator ekonomi, efisien dan efektivitas.
- Staf senior lebih komitmen secara politis dengan pemerintah sehari-hari daripada netral.
- Fungsi pemerintah adalah memperhatikan pasar, kontrak kerja keluar, .yang berarti pemberian pelayanan, tidak selamanya melalui birokrasi saja (melibatkan sektor swasta).
- Fungsi pemerintah dikurangi, melalui privatisasi, semuanya menggambarkan bahwa *The New Public Management* memusatkan perhatiannya pada hasil dan bukan proses lagi.

New Publik Manajemen (NPM), memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- 1 Profesionalisme manajemen sektor publik
- 2 Adanya standart dan ukuran kerja
- 3 Penekanan pada kontrol output
- 4 Pemecahan unit-unit kerja disektor publik
- 5 Kompetisi disektor publik
- 6 Praktek manajemen swasta di sektor publik
- 7 Penekanan disiplin dan efisiensi sumber daya

#### **D. PELAYANAN PUBLIK BARU**

Perubahan besar-besaran terjadi hampir diseluruh masyarakat penjuru dunia akibat proses globalisasi atau internasionalisasi di bidang politik, ekonomi dan teknologi. Dampak perubahan itu sungguh dramatis, terjadi "krisis kemampuan memerintah" (governability crisis) dari pemerintahan diberbagai belahan dunia. Krisis kemampuan pemerintah harus dipandang sebagai sebuah agenda internasional penting yang perlu mendapatkan solusi. Dalam pemahaman teori Governance, teori yang mencoba menjelaskan secara makro proses-proses perubahan dalam pemerintahan, krisis ini disebabkan oleh masih kuatnya hegemoni negara, ditandai oleh dominannya pengaruh negara atas segala aspek kehidupan, termasuk urusan penyelenggaraan pelayanan publik. Kondisi yang demikian mewarnai kebijakan penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia. Berlatar pada perubahan teknologi, kultur, politik, sosial dan ekonomi yang demikian cepat, amat diperlukan keputusan politik dari pihak pemerintah untuk secara serius dan konsisten mereformasi model pelayanan publiknya. Pelayanan publik tidak lagi hegemoni negara melainkan bagian dari totalitas kehidupan masyarakat suatu negeri. Grindle dan Thomas (1991:4), kebijakan (policy) reformasi pelayanan publik itu haruslah diarahkan untuk mencermati dan membenahi berbagai kesalahan kebijakan dimasa lalu maupun kebijakan yang berlaku sekarang serta mekanisme pengaturan kelembagaan yang ada. Reformasi pelayanan publik itu harus menjangkau perubahan yang mendasar dalam rutinitas kerja administrasi, budaya birokrasi, dan prosedur kerja instansi pemerintah guna memungkinkan dikembangkannya kepemimpinan yang berwatak kerakyatan pada birokrasi publik.

Dengan mempertimbangkan isu-isu sentral, tuntutan, kritik dan keluhan masyarakat akan buruknya kualitas pelayanan publik,

maka kiranya perlu mereformasi kemampuan pemerintah dalam mengatur penyediaan jasa pelayanan publik. Beragam pelayanan publik yang responsif, kompetitif dan berkualitas kepada warga masyarakat, mutlak harus menjadi mindset bagi setiap penyelenggara pelayanan publik. Dilihat dari perspektif governance, reformasi di sektor pelayanan publik itu dapat kita pandang sebagai upaya mengubah paradigma atau model yang selama ini dipakai dalam memerintah masyarakat (*modes of governing society*). Hal ini dimaksudkan agar dalam lingkungan yang cenderung terus berubah lembaga penyelenggara pelayanan publik itu tetap relevan, memiliki kinerja yang tinggi, efisien dan mampu menjawab beragam tantangan baru yang terus menggelinding.

Paradigma baru administrasi negara menyebabkan pola hubungan antara negara dengan masyarakat yang lebih menekankan kepada kepentingan masyarakat. Akibatnya institusi negara dituntut untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan lebih baik dan lebih demokratis. Berkait dengan perjalanan demokratisasi yang berlangsung di Indonesia memberikan pelajaran yang berharga bagi pemerintah (birokrasi) dan warga negara (*citizen*). Wajah dan sosok birokrasi penyelenggara pelayanan publik kini mengalami perubahan dari birokrasi yang kaku berorientasi ke atas menuju ke arah birokrasi yang lebih demokratis, responsif, transparan, non partisan. Birokrasi penyelenggara pelayanan publik tidak dapat lagi menempatkan diri sebagai sosok institusi yang angkuh dan tak tersentuh oleh kritik dari pihak luar birokrasi.

Dalam model *new public service*, yang merupakan paradigma baru dalam penyelenggaraan pelayanan publik seperti tersebut diatas, kebijakan penyelenggaraan pelayanan publik

dilandaskan pada teori demokrasi yang mengajarkan adanya egaliter dan persamaan hak diantara warga negara. Dasar teoritis kebijakan pelayanan publik yang ideal menurut paradigma *New Public Service*, pelayanan publik harus responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai yang ada. Tugas birokrasi pemerintah adalah melakukan negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan di antara warga negara dan kelompok komunitas. Ini mengandung makna bahwa karakter dan nilai yang terkandung dalam kebijakan pelayanan publik harus berisi preferensi nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Karena masyarakat bersifat dinamis, maka karakter pelayanan publik juga harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakat.

Disamping itu, pelayanan publik dalam paradigma baru ini harus bersifat non-diskriminatif sebagaimana dasar teoritis yang digunakan, yakni teori demokrasi yang menjamin adanya persamaan diantara warga negara, tanpa membedakan asal-usul warga negara, suku, ras, etnik, agama, dan latar belakang kepartaian. Ini berarti setiap warga negara diperlakukan sama ketika berhadapan dengan birokrasi publik untuk menerima pelayanan sepanjang syarat-syarat yang dibutuhkan terpenuhi. Hubungan yang terjalin antara birokrat publik dengan warga negara adalah hubungan impersonal sehingga terhindar dari sifat nepotisme dan primordialisme.

Kualitas pelayanan publik yang dihasilkan merupakan interaksi dari berbagai aspek, yakni sistem pelayanan, sumber daya manusia pemberi pelayanan, strategi, dan masyarakat pengguna layanan. Sistem pelayanan publik yang baik akan menghasilkan kualitas pelayanan publik yang baik pula. Suatu sistem yang baik akan memberikan prosedur pelayanan yang terstandar dan memberikan mekanisme kontrol didalam dirinya (*built in control*).



Dengan demikian segala bentuk penyimpangan yang terjadi akan mudah diketahui dan mendapatkan jalan keluarnya. Sistem pelayanan harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat pengguna. Ini berarti organisasi birokrasi harus mampu merespon kebutuhan dan keinginan masyarakat pengguna layanan dengan menyediakan sistem pelayanan dan strategi yang tepat.

Sementara para pakar teori *Governance* membuktikan bahwa negara/pemerintah kini tidak lagi diyakini sebagai satu-satunya institusi yang mampu secara efisien, ekonomis dan adil, dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Demikian susahnya mewujudkan penyelenggaraan pelayanan yang non diskriminatif tanpa membedakan asal-usul warga negara, suku, ras, etnik, agama, dan latar belakang kepartaian dalam birokrasi penyelenggara pelayanan kepada publik. Demi untuk mewujudkan pelayanan yang berkeadilan seperti tersebut diatas, maka dalam kebijakan penyediaan berbagai bentuk pelayanan publik dengan mendasarkan pada konsep demokrasi dan *new public services paradigm* maka pelibatan publik dalam perumusan dan penetapan kebijakan berbagai jenis pelayanan mutlak dibutuhkan.

## **E. PENUTUP**

- Kesimpulan

Reformasi Birokrasi merupakan suatu proses pembaharuan baik dalam hal kelembagaan negara, birokrasi pelayanan publik, hingga peningkatan kualitas pelayanan publik di Indonesia. Birokrasi sendiri telah mengalami perkembangan mulai dari pada masa kerajaan, penjajahan, orde baru, dan masa reformasi yang mana memiliki ciri dan karakteristik yang berbeda antara yang satu dengan yang lain. Di dalam Administrasi Publik Tradisional atau yang sering disebut dengan OPA (*Old Public Administration*)

memiliki karakteristik berupa Struktur organisasi masih *top down* belum *bottom Up*, menerapkan sistem rasionalitas, efisiensi dan efektivitas sistemnya tertutup, peraturan didewakan menjadi “tuan”. Selanjutnya adalah NPM (*New Public Management*) memiliki suatu ciri berupa Profesionalisme manajemen sektor publik; Adanya standart dan ukuran kerja; Penekanan pada kontrol output; Pemecahan unit-unit kerja disektor publik; dsb. Kemudian di dalam NPS (*New Public Service*) kebijakan penyelenggaraan pelayanan publik dilandaskan pada teori demokrasi yang mengajarkan adanya egaliter dan persamaan hak diantara warga negara. Dasar teoritis kebijakan pelayanan publik yang ideal menurut paradigma *New Public Service*, pelayanan publik harus responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai yang ada.

- Masukan

Dalam melaksanakan tugasnya untuk melayani masyarakat, hendaknya pemerintah sebagai birokrasi yang memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan suatu pelayanan publik didasarkan pada asas Good Governance. Kemudian, pemerintah juga haruslah memperhatikan berbagai dampak baik positif maupun negatifnya dari suatu kebijakan atau sistem yang nantinya akan diterapkan dalam melakukan Reformasi Birokrasi di Indonesia ini. Reformasi Birokrasi yang dilaksanakan juga haruslah didasarkan pada apa yang benar-benar dibutuhkan masyarakat, di mana sebelum melakukan pengambilan kebijakan harus menyertakan partisipasi masyarakat dengan cara menerima aspirasi masyarakat mengenai keluhan-keluhan yang mereka rasakan terkait pelaksanaan pelayanan publik oleh birokrasi pemerintahan yang telah berjalan sebelumnya.

## REFERENSI

- Denhardt, Janet Valerie and Denhardt, Robert B., *The New Publik Service: Serving Not Steering*, ME Sharpe Inc., New York, 2003.
- Indah mindarti, Leli.2007. *Revolusi Adinistrasi Publik*. Malang : Bayu Media Publishing.
- Keban, Yeremias T. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik*. Yogyakarta : Penerbit Gava Media
- Sianipar, J.P.G, *Managemen Pelayanan Publik*, LAN, Jakarta, 1995, Tangkilisan, Hassel Nogi, *Management modern Untuk Sektor Publik*, Balarairung & Co, Yogyakarta, 2003.
- Wardana, Data dan Geovani Meiwanda. 2017. *Reformasi Birokrasi Menuju Indonesia Baru, Bersih dan Bermartabat*. Jurnal Vol. III Nomor 1 April 2017.
- Yusriadi dan Misnawati. 2017. *Reformasi Birokrasi Dalam Pelayanan Publik (Studi Pelayanan Terpadu Satu Pintu)*. Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Publik Volume 7 Nomor 2 Juli – Desember 2017. Hal 99-108 p-ISSN: 2086-6364, e-ISSN: 2549-7499.

# **MOZAIK PERMASALAHAN BIROKRASI PUBLIK**

## **Bagian 1**

### **A. PENDAHULUAN**

Birokrasi adalah istilah yang sering terdengar dan tidak asing lagi di telinga masyarakat. Namun pada kenyataannya, birokrasi kehilangan makna sesungguhnya karena dipakai untuk menyebutkan suatu persoalan atau penyelesaian masalah yang berbelit-belit dan tidak jarang digunakan dalam konteks prosedur atau kewenangan, bahkan kekuasaan. Problematika ini timbul karena kinerja birokrasi pemerintahan di Indonesia yang masih kurang profesional. Birokrasi sendiri menurut Max Weber adalah suatu cara merubah tindakan sosial ke dalam tindakan terorganisir yang rasional. Untuk sederhananya, birokrasi adalah suatu sistem kontrol dalam organisasi yang dibuat berdasarkan aturan-aturan yang sistematis dan bertujuan untuk mengkoordinasikan aktivitas-aktivitas individu dalam menyelesaikan tugas dan fungsi administrasi.

Jika ditarik rangkaian panjang ke masa lalu, sejarah perkembangan birokrasi di Indonesia ketika awal kemerdekaan mengalami perkembangan jumlah pegawai negeri. Berbagai partai politik besar “menduduki” sejumlah Kementerian. Ketika itu jumlah pegawai negeri dirasa sudah melebihi fungsi birokrasi. Berlanjut ke periode orde baru, Presiden Suharto kala itu mengurangi banyak Kementerian, organisasi sosial maupun politik, kemahasiswaan dan membangun suatu sistem yang cenderung otoriter. Dari sinilah muncul stigma bahwa birokrasi bersifat struktural, rasional, dan kaku.

Rakyat mengharapkan reformasi birokrasi. Tetapi, harapan terbentuknya kinerja birokrasi yang berorientasi pada pelayanan

publik sebagaimana birokrasi di Negara-negara maju tampaknya masih sulit untuk diwujudkan. Dilihat dari kurun waktu yang cukup lama sejak pemerintahan itu sendiri ada, permasalahan birokrasi masih menjadi persoalan krusial bangsa ini. Kajian tentang birokrasi merupakan hal yang kompleks karena berkaitan dengan berbagai aspek seperti kelembagaan, sumber daya manusia, kebijakan serta sistem informasi dan komunikasi yang dijalankan oleh birokrasi.

Dalam rangka itulah, maka negara terus berupaya mewujudkan perubahan perilaku pada birokrasi yang sesuai dengan dimensi-dimensi nilai SANKRI, "penegakan hukum yang efektif", serta pengembangan dan penerapan sistem yang akuntabilitas, jelas, dan nyata, sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdayaguna dan berhasilguna, serta bebas KKN.

## **B. KONSEP TEORIIS BIROKRASI DI INDONESIA**

Birokrasi berasal dari kata *bureau* dari bahasa Perancis yang berarti taplak yang dipakai pada sebuah meja untuk melayani orang-orang (Savirani, 2004), Birokrasi merupakan tipe ideal masyarakat rasional yang ada dalam gagasan Weber. Menurut Weber (dalam Harmon, 1986: 69-71) birokrasi adalah organisasi yang paling cocok bagi masyarakat modern untuk menciptakan efisiensi dalam kehidupan mereka. Kecocokan 'bermula dari landasan pembangunan birokrasi atas nilai dan sumber kekuasaan yang bersifat "*legal rational*". Oleh karena itu , diharapkan tidak mengenal terjadinya diskriminasi bagi setiap warganya.

Dalam tipe ideal birokrasi, Max Weber menyatakan beberapa karakteristik birokrasi, yang meliputi :

1. Birokrasi akan selalu mencerminkan hirarki yang terumuskan dengan baik. Hirarki yang dimaksud antara lain menunjukkan jenjang kewenangan yang berimplikasi pada berlangsungnya proses atasan dan bawahan.
2. Birokrasi juga ditandai oleh adanya sistem aturan yang menegaskan hak dan kewajiban setiap pemegang jabatan. Aturan ini dimaksudkan untuk memudahkan proses-proses dan hubungan kerja antar pemegang jabatan, disamping menjadi rujukan akuntabilitas bagi setiap pemegang jabatan tersebut.
3. Birokrasi juga selalu menampilkan sistem prosedur yang bertujuan memberikan kejelasan bagaimana suatu pekerjaan diselesaikan, dalam bentuk tahap-tahap penyelesaian dan saling keterkaitan antar kegiatan
4. Sebagai upaya menjamin tidak terjadinya diskriminasi, birokrasi juga mendorong berkembangnya hubungan yang bersifat imperasionalitas. Hubungan antar orang dan antar tugas adalah hubungan yang objektif, bersifat legal-rasional. Birokrasi menghindari terjadinya hubungan, baik yang berbasis spoil system maupun yang berbasis nepotisme.
5. Birokrasi juga mensyaratkan berlangsungnya seleksi dan promosi personil atas dasar pertimbangan kompetensi.

Menurut Haywood (dalam Setiyono, 2012:38), tugas dan peranan birokrasi dalam suatu negara mencakup 4 fungsi utama, yaitu :

1. Melaksanakan tugas administratif
2. Memberikan masukan dan nasihat dalam pembuatan kebijakan
3. Melakukan artikulasi dan agregasi kepentingan
4. Menjaga stabilitas politik

Secara umum fungsi pokok birokrasi dalam negara adalah menjamin terselenggaranya kehidupan negara dan menjadi alat rakyat dalam mencapai tujuan ideal suatu negara. Untuk melaksanakan fungsi tersebut, birokrasi pemerintah setidaknya memiliki tiga tugas pokok (Rashid, dalam Setiyono, 2012: 82), yaitu :

1. Memberikan pelayanan umum yang bersifat rutin kepada masyarakat, seperti memberikan pelayanan perizinan, pembuatan dokumen, perlindungan, pemeliharaan fasilitas umum, pemeliharaan kesehatan, dan penyediaan jaminan keamanan bagi penduduk,
2. Melakukan pemberdayaan terhadap masyarakat untuk mencapai kemajuan dalam kehidupan yang lebih baik, seperti melakukan pembimbingan, pendampingan, konsultasi, menyediakan modal dan fasilitas usaha, serta melaksanakan pendidikan,
3. Menyelenggarakan pembangunan di tengah masyarakat, seperti membangun infrastruktur perhubungan, dan telekomunikasi, serta perdagangan.

Sementara itu, menurut pandangan Ratminto dan Atik (2012: 120) ciri-ciri birokrat di Indonesia sebagai berikut :

1. Lebih mementingkan kepentingan pimpinan daripada kepentingan klien atau pengguna jasa
2. Lebih merasa sebagai abdi negara daripada abdi masyarakat
3. Meminimalkan resiko dengan cara menghindari inisiatif
4. Menghindari tanggung jawab
5. Menolak tantangan
6. Tidak suka berkreasi dan berinovasi dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

Menurut pandangan Eko Prasjojo, ada empat sumber penyakit birokrasi di Indonesia, yaitu :

1. Budaya menguasai bukan melayani publik dalam birokrasi yang diakibatkan proses pengisian jabatan-jabatan dalam birokrasi berdasarkan kedekatan dengan penguasa
2. Ketidakmampuan melayani dalam birokrasi karena proses penerimaan pegawai dilakukan dengan cara-cara tidak profesional dan sarat kepentingan
3. Adanya kerusakan moral dalam birokrasi yang selalu berpikir mendapatkan uang dari proyek-proyek yang dilakukan
4. Partai politik menganggap birokrasi sebagai sumber uang

Fadel Muhammad (dalam Winarno, 2012 :405-406) mengatakan bahwa birokrat ditipologikan sebagai seorang yang mengejar *protected job security*, mendapatkan bulanan yang teratur dan pensiun yang nyaman daripada orang yang berdedikasi dalam mewujudkan *public good* yang berkualitas. Mereka cenderung memiliki etos kerja sangat berhati-hati, membabi buta pada peraturan, *risk averse*, hanya bekerja dibelakang meja dan tidak menyukai tantangan. Etos ini harus diubah dengan mencitrakan birokrasi dan pegawai sebagai inovator yang agresif, kreatif, dan memiliki wawasan yang beragam, serta mampu memecahkan masalah secara imajinatif.

### **C. MASALAH BIROKRASI**

Pemerintah dengan segala perangkatnya sebagai pilar utama penyelenggara negara semakin dihadapkan kepada kompleksitas global. Peranannya harus mampu dan cermat serta proaktif mengakomodasi segala bentuk perubahan. Kondisi tersebut sangat memungkinkan karena aparatur berada pada posisi sebagai perumus dan penentu daya kebijakan, serta sebagai



pelaksana dan segala peraturan, melalui hierarki yang lebih tinggi sampai pada hierarki yang terendah.

Sementara itu, kondisi objektif dari iklim kerja aparatur selama ini masih dipengaruhi oleh teori atau model birokrasi klasik yang diperkenalkan oleh Taylor, Wilson, Weber, Gullick, dan Urwick, yaitu (i) struktur, (ii) hierarki, (iii) otoritas, (iv) dikotomi kebijakan administrasi rantai pemerintah, dan (v) sentralisasi. Meskipun model tersebut memaksimumkan nilai efisiensi dan efektivitas ekonomi tetapi pada kenyataanya teori tersebut tidak dapat memberikan jawaban secara faktual sesuai dengan banyak temuan penelitian di berbagai tempat.

Untuk memahami beberapa masalah yang sering menjadi keluhan publik terkait pelayanan birokrasi pemerintahan oleh aparat, meliputi :

1. Memperlambat proses penyelesaian pemberian izin
2. Mencari berbagai dalih, seperti kekuranglengkapan dokumen pendukung keterlambatan pengajuan permohonan, dan dalih lain yang sejenis
3. Alasan kesibukan melaksanakan tugas lain
4. Sulit dihubungi
5. Senantiasa memperlambat dengan menggunakan kata-kata “sedang diproses”

Pembenahan sistem pelayanan aparatur sekarang ini menjadi prioritas bagaimanapun pelayanan aparatur akan menentukan mati hidupnya aktivitas publik, karena mereka harus melalui perizinan dan peraturan-peraturan pemerintahan, utamanyaterkait kegiatan investasi.

Permasalahan birokrasi menjadi suatu hal yang tidak dapat dihindarkan lagi di Indonesia. Banyaknya permasalahan birokrasi

yang muncul mendorong dalam perwujudan reformasi birokrasi tentunya. Mulai dari era Soekarno pada tahun 1982 dimana terdapat pembentukan Panitia Retooling Aparatur Negara yang memiliki tugas untuk mengoptimalkan intervensi politik pada saat itu terlalu besar hingga akhirnya peran birokrasi menjadi baik. Kemudian tahun 1980-an terdapat kebijakan deregulasi dan debirokratisasi dimana hal ini merupakan suatu langkah yang berkaitan erat dengan untuk meningkatkan investasi modal domestic maupun asing di era pemerintahan Soeharto, selanjutnya terjadi reformasi besar-besaran ketika Soeharto berhasil di lengserkan oleh unjuk rasa besar-besaran akibat terjadinya krisis moneter saat itu. Pada saat itu pula terjadi perobakan besar-besaran terhadap birokrasi dimana perombakan terhadap kultur budaya birokrasi pemerintahan atau aparat pemerintahan yang dianggap menghambat kemajuan kehidupan masyarakat secara umum. Saat itu muncul persepsi bahwa birokrasi harus tunduk dan patuh pada atasan, namun seiring dengan adanya reformasi birokrasi hal tersebut berubah dimana atasan berubah menjadi pelayanan masyarakat , dalam amandemen UUD 1945 , reformasi birokrasi lebih dikenal dengan sebutan atau sebagai penataan ulang terhadap system penyelenggaraan pemerintah yang dijalankan oleh aparatur pemerintah. Jika didasarkan pada kerangka berpikir UUD 1945, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara RI menginterpretasikannya pada empat aspek melalui rekomendasi kebijakan diantaranya :

- 1) kebijakan restrukturisasi untuk membenahi permasalahan kelembagaan atau organisasi . Pada hal ini dipastikan ada perubahan visi dan misi dalam organisasi atau kelembagaan tersebut
- 2) Kebijakan rasionalisasi dan relokasi untuk mengatasi permasalahan sumber daya manusia aparatur. Adanya

penempatan tenaga kerja atau SDM yang tepat berdasarkan pada keahlian atau kompetensi yang dimiliki oleh setiap pegawai atau aparatur

- 3) Kebijakan simplifikasi dan otomisasi untuk mengatasi permasalahan ketatalaksanaan atau system prosedur. Tujuannya untuk mengurangi jalur-jalur birokrasi
- 4) Kebijakan dekulturisasi budaya lama dengan menginkulturisasi budaya baru untuk menggantikan budaya lama yang telah melekat sebelumnya.

#### **D. PERMASALAHAN BIROKRASI DI INDONESIA**

##### **1 Masalah Bidang Sumber Daya Manusia**

Pada dasarnya inti dari reformasi birokrasi mencakup pada dua aspek. Pertama, mengubah seluruh mekanisme kerja agar menjadi lebih efektif, efisien, transparan, profesional, dan akuntabel. Sehingga disini reformasi birokrasi menjadi sistemnya atau bagaimana sebuah mekanisme kerja terukur dan akuntabel serta seluruh bagian atau unit kerja tersebut harus bekerja lebih baik lagi. Kedua, melakukan reformasi seluruh sumber daya yang dimiliki, terutama mengenai Sumber Daya Manusia (SDM). Aspek yang kedua inilah menjadi sebuah implikasi dari reformasi pada aspek yang pertama, sehingga nantinya mampu menempatkan orang yang sudah terukur dengan baik terkait kompetensi yang dimilikinya. Pada hal ini juga berkaitan dengan hal mewujudkan birokrasi yang berbasiskan pada *human capital*. Dalam konteks reformasi birokrasi, SDM baik secara individual maupun manajemen SDM yang diterapkan sebenarnya memiliki pengaruh pada kelembagaan yang dibentuk. Sehingga diperlukannya SDM yang berkualitas diharapkan mampu berpengaruh positif bagi pengembangan suatu organisasi. Tanpa adanya SDM yang

kualitasnya unggul, maka pelaksanaan reformasi birokrasi tidak akan mampu menciptakan pelayanan administrasi yang bermutu.

SDM dapat dilihat dari dua aspek. Pertama, sebagai variabel independen (penyebab) bagi produktivitas kerja dalam berbagai aspek kehidupan. Kedua, sebagai variabel dependen (dampak) dari pengaruh kualitas SDM sebagai variabel independen. Pada aspek kedua ini kualitas SDM dilihat dari output yang berupa kualitas hidup (quality of life).

Selain itu pembahasan tentang masalah SDM dapat pula dibagi dalam dua level, yakni pembahasan tentang SDM pada umumnya dan SDM birokrasi, baik aparatur birokrasi pemerintah maupun birokrasi di birokrasi non pemerintah (baik yang bersifat sosial maupun yang bersifat bisnis). Bahasan dalam makalah ini lebih menekankan pada SDM aparatur. Alasan penekanan pada aspek SDM aparatur karena aparatur birokrasi sangat sentral perannya di dalam menggerakkan roda pembangunan.

Kinerja pelayanan publik di Indonesia yang buruk sudah berjalan lama dan sudah menjadi rahasia umum. Sampai di era reformasi, pelayanan publik yang optimal di Indonesia hanya sebatas diwacanakan elite politik. Birokrasi kita memang mengidap penyakit mental yang korup. Semua urusan yang berhubungan dengan birokrasi selalu bersentuhan dengan adagium "kalau bisa dipersulit kenapa dipermudah". Di sinilah celah terjadinya korupsi dengan segala modus operandinya. Kondisi demikian ini didasari oleh beberapa hal, yakni :

1. Birokrasi masih didominasi birokrat bermental raja  
Tipikal birokrat ini selalu memposisikan dirinya sebagai orang yang harus mendapatkan pelayanan dari para abdinya (masyarakat). Keinginan membalik paradigma birokrasi dari dilayani menjadi melayani masih sangat sulit,

karena permasalahan ini sudah menjadi budaya di Indonesia.

2. Dalam birokrasi masih dikembangkan mekanisme menutup aib sesama.

"Kode etik" ini nampaknya sudah menjadi konsensus antarbirokrat agar saling menutup jika di antara mereka tercium oleh publik atau birokrat bersih karena melakukan korupsi. Dalam kondisi begini, kondisi birokrasi akan semakin parah, terjadi hampir di semua lini dimana jaksa agung pasti melindungi.

3. Komitmen untuk menjadi pelayan masyarakat masih kurang.

Hal ini terjadi akibat polarisasi yang dilakukan oleh elite birokrasi baik secara sengaja maupun tidak. Semenjak elite birokrasi dikuasai elite parpol membawa dampak pada *esprit d'corp* para birokrat. Kompetensi para birokrat telah terasuk oleh kebijakan-kebijakan yang membingungkan, sehingga mereka kesulitan dalam menterjemahkan isi kebijakan tersebut ke dalam konteks pelayanan publik. Mereka terbelah dalam kekuatan yang pro dan kontra terhadap kebijakan. Mestinya kondisi ini tidak boleh terjadi.

4. Rekrutmen anggota birokrasi masih mengalami masalah. Penerimaan CPNS ternyata masih menyisakan masalah besar. Sehingga memunculkan keraguan tentang kualitas CPNS yang akan menjadi bagian dari birokrasi itu sendiri. Lebih parah lagi, birokrasi diisi oleh calon-calon yang tidak didasari oleh kompetensi tetapi diterima menjadi CPNS karena faktor kemanusiaan seperti lama bekerja, kelangkaan calon, atau bahkan karena hubungan kekerabatan dan sogokan alias produk KKN.

5. System penempatan aparatur dalam jabatan di birokrasi Indonesia belum menggunakan Analisis Jabatan sebagai acuan dalam menempatkan orang dalam posisi jabatan tertentu, yang terjadi adalah suka atau tidak suka, sepaham atau tidak sepaham dengan penguasa di Daerah, jadi bukan berdasarkan kompetensinya, sehingga jabatan struktural yang ada dipenuhi dengan orang-orang yang kurang tepat berdasarkan kompetensinya, jadi bukan *the right man on the right place*.

Kompetensi SDM birokrasi Indonesia di masa yang akan datang harus disusun mengacu pada organisasi Birokrasi masa depan yang akan menghadapi permasalahan berikut:

1. Bila pada milenium kedua organisasi berfokus untuk membangun kemandirian, kini paradigma tersebut sudah ditinggalkan. Organisasi birokrasi, atau organisasi apapun (termasuk negara) tidak bisa menghindari ketergantungan dengan pihak lain. Pada level bawah apa yang dilakukan suatu lembaga akan mempengaruhi lembaga yang lain. Apa yang terjadi di suatu negara akan mempengaruhi kehidupan di negara lain. Misalnya menguatnya nilai dollar atas mata uang negara lain, membuat ekonomi berbagai negara di Asia menjadi sulit. Dalam kondisi ekonomi yang demikian, akan lebih menguntungkan dan akan lebih menjamin keberlangsungan hidup organisasi, bila berbagai pihak melakukan kerja sama yang saling menguntungkan dalam suatu aliansi strategik (*strategic alliances*).
2. Oleh karena perubahan lingkungan strategik (politik, ekonomi, sosial, teknologi, dll) yang begitu cepatnya, organisasi harus mampu belajar untuk beradaptasi pada perubahan lingkungan tersebut. Organisasi masa kini harus

berfungsi sebagai organisasi belajar, dan tugas organisasi untuk meningkatkan peluang belajar bagi aparatur. Persaingan dalam berbagai aspek di masa kini dan masa depan bertumpu pada persaingan pengetahuan (*knowledge based competition*). Hanya melalui '*knowledge management*' yang baik organisasi akan sukses. Di samping menyediakan sarana pendidikan dan pelatihan, organisasi harus pula membangun sikap mental mau berbagi ilmu dan informasi (*information & knowledge sharing*). Aparatur harus membangun jaringan hubungan sosial (*social net-working*) baik dengan sesama karyawan di dalam perusahaan, maupun dengan pihak stake-holder di luar perusahaan agar akumulasi pengetahuan (*knowledge building*) dapat berjalan cepat dan dapat memberikan nilai tambah untuk peningkatan kualitas kerja, kualitas produk dan kualitas pelayanan yang menguntungkan semua pihak (karyawan, pelanggan, dan stake holder lainnya). Dalam konteks ini barisan aparatur birokrasi harus memiliki sifat dan perilaku yang menunjang *Good Governance*. Sifat amanah, jujur, integritas, dedikasi, kedisiplinan, berpegang pada etika birokrasi yang baik adalah berbagai contoh aspek pendukung *good governance*. Rasa percaya pada pemerintah (*Trust*) hanya akan muncul bila sifat-sifat demikian ini dimiliki oleh SDM birokrasi. Kehancuran Republik Indonesia disebabkan oleh birokrasi selama 32 tahun dalam rejim Suharto, dan birokrasi sebelum rejim Suharto tidak memiliki ciri-ciri ini.

3. Salah satu bentuk adaptasi organisasi terhadap tuntutan perubahan lingkungan strategik adalah sebagai berikut: (1) Organisasi berubah visi, misi, dan *values*nya. (2) Organisasi berubah strukturnya, dari functional

organization menuju '*cross-functional organization*', (3) Cara kerja organisasi berubah dari kerja individual menjadi kerja tim (*team based organization*), (4) rancangan kerja organisasi berubah dari '*task based*' menuju '*process based*'.

4. Berubahnya struktur dan mekanisme kerja organisasi menuntut aparatur untuk memiliki wawasan baru, pengetahuan dan skill baru. Selain itu aparatur birokrasi perlu memiliki sikap mental baru, menggunakan pola pikir baru, dan cara kerja baru yang sesuai dengan kebutuhan organisasi. Untuk mampu beradaptasi pada situasi kondisi yang baru aparatur harus kreatif, inovatif, proaktif, dan berwawasan entrepreneurial.
5. Untuk mengembangkan kualitas pengetahuan dan wawasan budaya kerja baru, orientasi kepemimpinan yang diterapkan dalam organisasi harus berubah dari kepemimpinan yang bergaya '*command and control*' kearah kepemimpinan yang bergaya partisipatif. Kepemimpinan yang demikian akan membunuh kreatifitas dan inovasi. Kondisi demikian ini akan menutup peluang berkembangnya pengetahuan baru yang dapat menambah nilai tambah organisasi bagi stake holders. Selain itu orientasi kepemimpinan model lama, yang lebih terpusat pada '*one person*', harus dirubah menjadi kepemimpinan yang berorientasi pada '*leadership from everybody*'. Untuk ini organisasi harus memberikan pemberdayaan yang besar pada semua lini kepemimpinan yang ada dalam organisasi.
6. Investasi dalam pengembangan manusia adalah strategi terbaik untuk keunggulan organisasi. Keunggulan organisasi dalam konteks global antara lain adalah



keunggulan dalam hal pelayanan pada customer yang melebihi harapan customer, aparatur yang sadar biaya, aparatur yang mampu bekerja dengan kecepatan tinggi, aparatur yang memiliki kemampuan pengelolaan stres yang tinggi. Pelatihan adalah salah satu sarana utama untuk membangun manusia yang memiliki ciri seperti itu. Berbagai penelitian yang dilaporkan para pakar dalam berbagai tulisan menunjukkan adanya hubungan antara peningkatan kualitas karyawan dengan efektivitas organisasi. Hal yang demikian ini berarti bahwa pelatihan manusia yang efektif akan merupakan investasi yang meningkatkan kinerja organisasi.

7. Aparatur birokrasi semakin perlu untuk mengembangkan dirinya, meningkatkan dirinya agar lebih siap untuk menghadapi perubahan. Perubahan lingkungan startegik yang menyebabkan perubahan dalam struktur dan cara kerja organisai seringkali memakan korban yang berupa hilangnya kesempatan kerja bagi karyawan. Pemberlakuan UU. No 32, tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Karyawan yang kehilangan kesempatan kerja ini adalah karyawan yang tidak memiliki pengetahuan dan sikap mental yang sesuai dengan tuntutan perubahan. Dengan adanya pelatihan karyawan akan lebih adaptif pada perubahan. Selain itu pengembangan diri karyawan melalui pelatihan dapat meningkatkan kepuasan dalam dirinya dan peningkatan nilai tambah pribadi (*marketability*). Pengembangan diri karyawan akan membuat karyawan merasa pengetahuan yang dia miliki akan memberikan pengaruh yang bermakna pada pekerjaan. Hal ini akan menjadi faktor motivasi yang bersifat intrinsik (dari dalam diri karyawan).

8. Kondisi kehidupan masa depan dengan perubahan lingkungan strategik super cepat akan menimbulkan banyak masalah sosial dan psikologis. Perubahan paradigma dari yang lama ke yang baru akan menimbulkan berbagai goncangan sosial dan psikologis yang memerlukan upaya untuk menanganinya. Di duga tingkat stres kehidupan aparatur birokrasi akan semakin tinggi, karena persaingan hidup yang makin ketat. Ketegangan emosi yang amat tinggi akan menyebabkan manusia mudah marah, lari ke alkohol, narkotik, atau mengakhiri hidupnya dengan bunuh diri. Godaan untuk melakukan pelanggaran (korupsi, kolusi, nepotisme) akan semakin besar karena meningkatnya kebutuhan untuk menonjol secara materi.

#### 1. Masalah Bidang Teknologi Informasi Dan Komunikasi

Pada agenda reformasi yang perlu diperhatikan juga yaitu terkait dalam visi kebaruan yaitu ada pada sisi modernitas. Birokrasi Indonesia khususnya harus mampu mencerminkan suatu kemajuan atau modernitas yang tinggi di masa depan kelak. Dalam hal modernitas salah satunya dengan memanfaatkan pengembangan teknologi informasi dan komunikasi yang kini makin meningkat dengan pesat. Namun sayangnya pemanfaatan atau penggunaannya hingga sekarang ini dalam birokrasi publik untuk semua wilayah masih relative rendah dan belum merata, artinya belum menyeluruh di semua wilayah di Indonesia. Hal ini terkait dengan adanya ketidakmampuan menyesuaikan diri dengan kecenderungan global tersebut akan membawa bangsa Indonesia ke dalam jurang *digital divide*, yaitu keterisolasian dari perkembangan global karena tidak mampu memanfaatkan informasi. Oleh karena itu penataan yang tengah kita laksanakan harus puladialihkan untuk mendorong bangsa Indonesia menuju

masyarakat informasi. Tuntutan terhadap pemanfaatan dan pendayagunaan teknologi informasi dan komunikasi makin pesat dan kuat, di satu sisi ketergantungan masyarakat terhadap teknologi internet dan mulai menggunakan teknologi informasi dan komunikasi lainnya dalam memenuhi kebutuhan mereka memberikan peluang bagi pemerintah/pemerintah daerah untuk melakukan berbagai perubahan strategi. Hampir setiap lembaga maupun birokrasi pemerintahan menggunakan komputer untuk mendukung setiap kegiatan yang dilakukan sehari-hari. Penggunaan komputer dilakukan untuk mengolah data, memproses data, pelayanan terhadap publik, proses perencanaan, perumusan kebijakan, pengambilan keputusan, dan lain-lain.

Penggunaan teknologi informasi komunikasi dimasa yang akan datang dirasa sangat penting dalam proses pengambilan keputusan politik, seperti pemilu yang telah dilakukan oleh negara-negara maju dengan menerapkan konsep teknologi informasi, dan juga setiap masyarakat bisa langsung menyampaikan aspirasi maupun memperoleh informasi secara transparan dari pemerintah.

Seperti pengalaman negara-negara lain, penerapan teknologi Informasi dalam pemerintahan (*e-government*) bukan merupakan usaha yang mudah, diperlukan komitmen yang kuat dari pimpinan dan aparat birokrasi. Bila dihubungkan dengan usaha menggunakan *e-government* sebagai media untuk mengurangi potensi penyelewengan dalam pelayanan oleh aparatur negara dan korupsi, diperlukan suatu tindakan yang diluar kebiasaan (ekstrem) karena praktek-praktek KKN di negara kita sudah merupakan tindakan atau penyelewengan yang *extra-ordinary*. Kontribusi dari penerapan TIK tidak akan signifikan selama pola-pola lama dalam proses kerja dan pelayanan kepada publik tidak dirubah. Proses kerja yang sudah usang disebabkan akumulasi dari proses

kerjayang sudah tidak memberikan nilai tambah lagi terhadap efisiensi dan efektivitas organisasi, persepsi yang salah tentang penempatan reformasi birokrasi dalam kerangka e-government, serta kesalahan penempatan e-government pada sudut Teknologi Informasi saja, telah mengurangi dan menghambat momentum perubahan yang diharapkan masyarakat terhadap birokrasi dan usaha mengurangi penyelewengan dan KKN.

Namun dalam Pemanfaatan TIK yang termasuk kedalam 9 program percepatan reformasi birokrasi, ada beberapa factor penghambat yang menyebabkan rendahnya implementasi TIK di birokrasi sehingga tidak seperti yang diharapkan, yaitu:

1. Kurang komitmen pemerintah dalam integrasi dan transparansi publik;
2. Belum adanya budaya berbagi informasi;
3. Belum adanya budaya dokumentasi yang tertib;
4. Resistensi terhadap perubahan;
5. Kelangkaan sumber daya manusia yang handal;
6. Infrastruktur yang belum memadai dan merata;
7. Tempat akses yang terbatas;
8. Keterbatasan di dalam penguasaan sistem informasi;
9. Kurang koordinasi sistem informasi antar satuan kerja.

Salah satu permasalahan utama yang dihadapi dalam penerapan *E-goverment* adalah kualitas sumber daya manusia. Kualitas SDM dirasa sangat kurang, apalagi yang berlatar belakang bidang teknologi informasi dan komunikasi masih sangat belum memadai. Hambatan-hambatan dalam implementasi *E-Government* tidak hanya dihadapi oleh pemerintah Indonesia saja, negara-negara lain yang masih berkembang juga memiliki masalah yang sama. Untuk memaksimalkan penerapan *E-Government* diperlukan proses kontrol yang memadai dari pemerintah, untuk memastikan

kalau sistem yang diterapkan sesuai dengan apa yang telah dibutuhkan, konsisten, dapat dipertanggungjawabkan, prosesnya baik dan dapat mendukung pencapaian tujuan dari daerah maupun negara. Selain dari beberapa hambatan yang telah disebutkan diatas juga masih rendahnya Political Will dari pemerintah itu sendiri. Kenyataan ini dapat dilihat dari tingkat prioritas pemerintah yang mengeluarkan kebijakan reformasi birokrasi hanya dengan mengeluarkan Instruksi Presiden. Dalam negara kita mengenal tata aturan perundangan, dimana Inpres menempati posisi dibawah UUD, UU, PERPU dan Kepres. Inilah yang menjadi permasalahan, Kebijakan Publik berdasarkan Inpres akan dinomorduakan jika berhadapan dengan aturan yang lebih tinggi lainnya, misalnya UU.

## 2. Masalah Bidang Kelembagaan

Adanya sebuah organisasi atau lembaga sebenarnya tidak hanya dilihat dari segi tujuannya saja, namun yang harus diperhatikan adalah mengenai aturan dan prosedur yang jelas. Hadirnya pola hubungan yang bersifat informal yang terdiri dari lembaga sosial, bisnis serta lembaga publik. Adanya hubungan yang terjalin dengan baik dalam kategori formal maupun informal sebenarnya mampu memunculkan suatu kekuatan dan kekuasaan tersendiri. Kekuatan dan kekuasaan tersebut dapat dijadikan sebagai pedoman dalam menentukan perilaku masing-masing anggota yang ada. Kehadiran lembaga (organisasi) adalah tempat berkeumpulnya sekumpulan orang untuk mencapai tujuan yang sama. Kenyataannya dalam upaya pencapaian tujuan, sebenarnya sering kali dihadapkan dengan berbagai macam permasalahan, mulai dari hambatan, keterbatasan, dan lain sebagainya. Sebagai solusi dalam menghadapi masalah yang telah terjadi maka dilakukanlah pembelajaran. Pembelajaran tersebut berkaitan dengan masalah yang terjadi atau pada sebuah kegagalan yang pernah terjadi. Harapannya proses pembelajaran tersebut

menjadikan suatu bentuk perbaikan-perbaikan. Dalam suatu kelembagaan (organisasi) pasti terdapat nilai, norma serta budaya. Perlu diperhatikan bahwa adanya nilai, norma, dan budaya tersebut sebenarnya sesuai atau tidak jika diterapkan pada sebuah lembaga (organisasi) apakah menjadi suatu hal penghambat atau bahkan pendorong dalam pencapaian tujuan.

Masalah yang hingga kini selalu dihadapi oleh Indonesia adalah mengenai struktur kelembagaan. Hingga kini struktur birokrasi di Indonesia masih saja menggunakan struktur Weberian dimana sifatnya sangat hierarkis, terkotak-kotak, pada satuan yang kecil serta sempit, dan kadang sering mengalami kegagalan dalam membangun interkoneksi yang efektif dan berorientasi pada pengendalian dan prosedur yang sifatnya berlebihan. Terdapatnya salah satu kelemahan lembaga pemerintah yang menonjol terdapat indikasi bahwa tingginya transaksi korupsi karena terdapat struktur kelembagaan birokrasi yang salah. Hal ini dikarenakan sampai sekarang ini kelembagaan yang ada di Indonesia sangat terpusat akan hal struktur lembaga Weberian. Adanya kesempatan atau peluang yang besar untuk melakukan korupsi akibat dari adanya proses kerja yang kompleks dan panjang. Maka dari itu dapat disimpulkan bahwa dengan struktur lembaga yang buruk maka akan lebih mempermudah jalannya transaksi korupsi.

Jenis struktur lembaga (organisasi) yang tidak bisa menjadi pilihan, diantaranya:

- a. struktur lembaga / organisasi sederhana
- b. struktur lembaga / organisasi fungsional
- c. struktur lembaga / organisasi devisioanal
- d. struktur lembaga / organisasi SBU
- e. struktur lembaga / organisasi matriks

Kelembagaan pada dasarnya terdiri dari kultur dan struktur. Kultur merupakan perpaduan tata nilai, kepercayaan dan kebiasaan yang diyakini kebenarannya untuk diperjuangkan. Kultur inilah yang nantinya akan membentuk suatu boundary yang membedakan suatu pemerintahan itu dengan pemerintahan lainnya. Kendala dalam sector ini khususnya adalah yang berkaitan dengan kultur dan tradisi dalam masyarakat yang berpengaruh dalam kinerja birokrasi. Kinerja birokrasi juga sangat dipengaruhi oleh budaya dan sistem sosial yang hidup di masyarakat diantaranya :

#### 1. Mentalitas Pegawai

Mentalitas pegawai pada umumnya kondusif dalam mendorong birokrasi bekerja optimal. Diantara beberapa sikap itu adalah :

- 1) Sikap mental yang berorientasi membelanjakan daripada menghasilkan
- 2) Sikap mental dilayani, bukan melayani
- 3) Motivasi birokrat pada umumnya keliru (tidak memahami dan tidak sesuai dengan fitrah dasar tugas insitusi birokrasi)

Kesemua sikap mental itu menimbulkan dampak negative berupa ketidakprofesionalan aparatur birokrasi dalam bekerja, sehingga mereka tidak mampu (incapable) dalam menjalankan tugas secara baik.

#### 2. Mentalitas Masyarakat

Sikap mental masyarakat juga banyak yang tidak mendukung bahkan menghambat berfungsinya tugas birokrasi secara baik. Diantara sikap itu adalah :

- a. Sikap apatis (non partisipatif dan permisif)
- b. Mentalitas menerabas (hedonistic dan pragmatis)

c. Rasa ketergantungan yang berlebihan terhadap birokrasi

Sikap mental masyarakat yang demikian menyebabkan semakin suburnya berbagai penyelewengan yang ada dalam tubuh institusi birokrasi.

Contoh kasus dari reformasi kelembagaan yang dikutip dari Nusakini.com menjelaskan bahwa Menteri PAN-RB mengungkapkan salah satu prioritas reformasi birokrasi dalam dua tahun perjalanan Kabinet Kerja adalah reformasi kelembagaan. Hal tersebut dilakukan untuk mewujudkan birokrasi yang efektif serta efisien. Selama pemerintahan Kabiner Kerja ini sudah ada 22 LNS dibubarkan untuk mengurangi keborosan kewenangan yang akibatnya menyebabkan keborosan anggaran. Jika dilihat secara detail sebenarnya adanya kebijakan yang semacam itu menjadi suatu hal yang bagus karena hal tersebut merupakan hasil dari proses evaluasi kelembagaan yang tujuannya untuk mewujudkan birokrasi yang efektif dan efisien. Penerapan reformasi kelembagaan yang berupa penataan kelembagaan pada akhirnya ditujukan untuk membngun lembaga pemerintah daerah yang lebih fleksibel , tahan banting, dan bersifat dinamis artinya menyesuaikan keadaan. Reformasi kelembagan merupakan sebuah keharusan untuk membangun ukuran kinerja birokrasi itu sendiri. Akan tetapi, partisipasi masyarakat pun tidak boleh dilupakan.

Adanya kebijakan dalam penataan kelembagaan secara keseluruhan cenderung mengikuti cara atau prosedur yang ditetapkan oleh pusat. Namun sebaiknya sebelum dilakukan adanya reformasi kelembagaan , terlebih dahulu pemerintah harus membentuk tim assessment (penilaian) terhadap efektivitas kelembagaan organisasi birokrasi pemerintahan tersebut. Tim tersebut juga meruapakn tim evaluasi yang bertugas untuk



melakukan pula suatu kajian dan penelitian secara menyeluruh terhadap eksistensi birokrasi pemerintah. Hasil evaluasi tersebut diharapkan mampu dijadikan sebagai acuan dalam melakukan penataan kembali.

### 3. Masalah Bidang Kebijakan

Dalam menghadapi negara sebesar Indonesia yang memiliki banyak penduduk dan birokrat, diperlukan adanya kebijakan. Indonesia hanya memiliki satu UUD yaitu UUD 1945 yang menjadi dasar dari semua kebijakan yang dirumuskan. Kebijakan yang dikeluarkan memiliki nama yang beragam tergantung dari pihak yang membuat dan mengeluarkan.

Kebijakan publik dikeluarkan merupakan upaya untuk menanggulangi masalah-masalah yang dihadapi masyarakat (publik) di suatu wilayah, di suatu negara. Karena merupakan upaya untuk menanggulangi masalah publik (rakyat), sepantasnyalah kebijakan itu "memihak" kepada kepentingan rakyat. Akan sangat logik, jika masalah dan alternatif solusi permasalahan itu juga diharapkan berasal dari rakyat, bukan sekedar cetusan pikiran atau bahkan imajinasi dari "*decision makers*" (para pembuat kebijakan) di rumah "wakil rakyat" plus pemerintah. Karena itu dalam penyusunan kebijakan sangat penting jika masyarakat diajak untuk ikut serta, karena merekalah yang paling memahami dan merasakan langsung kebutuhan dan masalah yang menghimpit. Jika demikian maka sangat diyakini jika kebijakan didasarkan atas kondisi aktual di masyarakat, kebijakan yang dibuat juga akan diterima oleh masyarakat dengan baik, sekaligus memiliki daya berlaku yang efektif.

Peraturan daerah (perda) merupakan bentuk kebijakan publik di daerah provinsi dan/atau kabupaten/kota. Perda ini mengikat seluruh pihak yang berada di wilayah hukum suatu daerah. Idealnya, peraturan daerah sepantasnya melibatkan masyarakat daerah yang bersangkutan, namun kenyataannya adalah tidak. Sejak lama penyusunan perda lebih dianggap sebagai urusan pembuat kebijakan semata (pemerintah daerah/kota/kabupaten/provinsi dan DPRD wilayah berkenaan). Peran masyarakat dalam proses itu tergolong nol. Masyarakat hanya menjadi pihak yang terkategori objek korban dari penerapan perda itu, karena mereka tidak pernah mengetahui apa dan bagaimana perda itu disusun dan disahkan. Proses pembuatan berlangsung tertutup dan hanya menjadi urusan eksekutif dan legislatif daerah-daerah saja. Selain karena dipinggirkan oleh para pembuat kebijakan, masyarakat tidak memahami bahwa mereka memiliki hak untuk terlibat. Semua kita memahami bahwa sebagian besar masyarakat memang belum memahami hak-hak mereka, terutama dalam kebijakan publik, karena berpuluh tahun mereka tidak dilibatkan dalam pembuatan keputusan-keputusan publik utamanya dalam pembuatan perda-perda.

Terdapat sejumlah permasalahan kebijakan publik. Menurut Masbied (2011) masalah publik yang banyak dijumpai antara lain:

a. Masalah reformasi

Di negara kita, tantangan awal muncul dari persoalan bagaimana menyelesaikan pertentangan antara kekuatan-kekuatan reformis dan kekuatan-kekuatan yang pro status quo. Tantangan berikutnya yang menghadang adalah bagaimana mengendalikan euforia yang timbul akibat lumpuhnya mekanisme pengendalian sosial dalam masa transisi yang anomik yang menganiaya eksistensi publik. Tantangan ketiga,

adalah bagaimana mengkristalkan gerakan reformasi ke dalam sebuah sistem politik yang demokratik dan santun dalam rangka menciptakan kesejahteraan dan perlindungan optimal bagi seluruh rakyat Indonesia.

b. Masalah ekonomi

Krisis ekonomi yang bertransformasi menjadi krisis multi-dimensi dan berkepanjangan, mempunyai dampak yang luas dan intens bagi ketahanan hidup, baik bagi warga negara secara individual maupun bagi negara secara institusional. Kompleksitas persoalan yang bermula dari krisis ekonomi, tidak dapat hanya dikonseptualisasi secara ekonomis semata. Membahas masalah tersebut berarti memfokuskan diri pada bagaimana perilaku individu dan institusi-institusi ekonomi bertali-temali dengan, dan bahkan ditentukan oleh institusi-institusi sosial lainnya. Belajar dari pengalaman dan kearifan masa lalu, ternyata jelas, bahwa transaksi-transaksi ekonomi berlangsung di atas keterkaitan sosial yang ada. Hal ini berlaku, baik di masyarakat tradisional maupun di masyarakat modern. Absennya pemahaman demikian mengenai masalah ekonomi, menyebabkan tiadanya inspirasi khususnya bagi para pejabat negara untuk membangun ekonomi publik dengan modal tanpa menghancurkan tatanan sosial dan kultural yang dimiliki bangsa ini. Kesungguhan mengurus masyarakat miskin di banyak wilayah di tanah air tetapi merupakan peluang dan sekaligus ancaman jika tidak dilakukan secara sungguh-sungguh, terpadu dan terus menerus.

c. Masalah religiusitas

Secara sosiologis agama dipahami tidak saja sebagai sebuah sistem kepercayaan yang berkaitan dengan proses transendensi pengalaman manusia, namun juga sebuah institusi yang mewadahi interaksi sosial, baik antar pemeluk agama yang

sama maupun antar individu yang memeluk agama berbeda. Dengan demikian, persoalan-persoalan keberagamaan, meskipun bermula dari sumber yang pribadi, namun dalam ekspresinya tidak saja mempunyai dampak bagi orang secara individual, tetapi juga mempunyai dampak secara publik.

d. Masalah kepatuhan sosial

Jalan raya adalah cermin kepatuhan sosial sebuah bangsa. Dengan menganalisis perilaku pengendara di jalan raya seseorang dapat mempelajari berbagai aspek kehidupan bermasyarakat penggunaannya, bukan saja yang menyangkut aspek ketaatan dan tingkat disiplin, tingkat kesantunan dan penghargaan terhadap orang lain, tetapi juga tingkat kemampuan penegak hukum untuk menindak para pelaku pelanggaran. Perilaku berkendara di jalan raya, jelas merupakan tindakan publik yang menuntut tingkat kedewasaan tertentu. Tindakan indisipliner seorang pengemudi, tidak saja dapat berakibat fatal bagi dirinya, tetapi juga dapat membahayakan hidup orang lain. Kenyataan bahwa tata tertib berlalulintas di kota-kota besar Indonesia sangat memprihatinkan serta tingginya tingkat kecelakaan lalulintas setiap tahun, merupakan indikasi dan sekaligus undangan untuk memahami dan mengkaji masalah tersebut secara seksama.

e. Masalah Kerusakan Lingkungan

Kerusakan lingkungan di negara kita terjadi di mana-mana. Di darat, di laut, di dataran tinggi, di dataran rendah. Di lahan kering dan di lahan basah. Kerusakan lingkungan ini dilakukan secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama. Kerusakan lingkungan tidak saja dilakukan oleh masyarakat bawah, tetapi juga oleh para pemilik modal (swasta) bahkan disponsori oleh pemerintah. Apa buktinya telah terjadi kerusakan lingkungan yang parah. Pertama, sewaktu musim kemarau

terjadi kebakaran di mana-mana. Asap menyelimuti ruang udara di hampir banyak wilayah tanah air. Pada musim kemarau juga banyak sekali anggota masyarakat yang kekurangan air bersih bahkan air untuk MCK sekalipun tidak memadai.

Masalah kerusakan lingkungan ini semakin terasa jika musim penghujan tiba. Hujan lebat dan berlangsung dengan waktu yang lama memicu banjir di mana-mana. Di kota-kota besar dan hingga di daerah-daerah terpencil pemandangan banjir bukan merupakan hal yang luar biasa. Penimbunan lahan rawa telah menyebabkan hilangnya tempat limpahan air sungai pada saat datangnya hujan lebat di bagian hulu sungai sehingga banjir sangat mengenaskan terjadi di wilayah-wilayah yang ditimbun tanpa memperdulikan fungsi rawa alami. Apa penyebab semua ini? Salah satunya adalah tidak tegasnya Perda tentang pemanfaatan rawa. Penegakan hukum di negara ini masih sangat kurang. Tidak ada yang serius mengawal berjalannya Perda rawa. Di dalam Perda itu dikatakan dalam satu pasalnya bahwa penimbunan rawa hanya diwajibkan kepada penduduk yang memiliki lahan rawa dengan luasan tertentu. Jika mereka (pemilik lahan) hendak menimbun rawa itu maka sejak awal mereka "membagi luasan" lahan tersebut menjadi luasan yang tidak wajib melakukan penggalian sebagai kolam retensi atau membiarkan sebagian areal tidak ditimbun.

## **E. PENUTUP**

- **Kesimpulan**

Indonesia saat ini masih mengalami banyak permasalahan dalam birokrasi publik. Permasalahan birokrasi tersebut terkait dengan permasalahan baik dari segi SDM, TIK, Kelembagaan dan Kebijakan. Seharusnya pemerintah lebih memperbaiki lagi hal-hal yang menjadi permasalahan dalam birokrasi publik. Keempat

permasalahan tersebut sebenarnya telah tercantum dalam dalam amandemen UUD 1945 , dimana reformasi birokrasi lebih dikenal dengan sebutan atau sebagai penataan ulang terhadap sistem penyelenggaraan pemerintah yang dijalankan oleh aparatur pemerintah yang didasarkan pada kerangka berpikir UUD 1945, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara RI menginterpretasikannya pada empat aspek melalui rekomendasi kebijakan diantaranya :

- a. Kebijakan restrukturisasi untuk membenahi permasalahan kelembagaan,
- b. Kebijakan rasionalisasi dan relokasi untuk mengatasi permasalahan sumber daya manusia aparatur,
- c. Kebijakan simplifikasi dan otomisasi untuk mengatasi permasalahan ketatalaksanaan atau system prosedur, dan
- d. Kebijakan dekulturisasi budaya lama dengan menginkulturisasi budaya baru untuk menggantikan budaya lama yang telah melekat sebelumnya dengan memanfaatkan pengembangan teknologi informasi dan komunikasi.

Keempat masalah tersebut merupakan bagian-bagian masalah yang menyusun mozaik permasalahan birokrasi yang perlu ditangani dengan serius, sehingga dalam upaya reformasi tersebut diutamakan mencakup keempat bidang masalah tersebut karena menunjukkan tingkat urgensi yang sangat tinggi.

## REFERENSI

Dwiyanto, Agus. 2013. *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Kharisma, Bambang Rudito. 2016. *Aparatur Sipil Negara*. Jakarta: Prenada Media.

Yusriadi. 2018. *Reformasi Birokrasi dalam Pelayanan Publik*. Jakarta: Pendidikan

Deepublish

Thoha, Miftah. 2008. *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*. Jakarta: Kencana.

Penggunaan TIK Dalam Pelaksanaan Kegiatan Birokrasi. Diakses dari

“[https://www.academia.edu/30712224/dampak\\_penggunaan\\_tik\\_dalam\\_pelaksanaan](https://www.academia.edu/30712224/dampak_penggunaan_tik_dalam_pelaksanaan)

kegiatan\_birokrasi” pada 17 September 2018 pukul 19.08.

Masalah SDM birokrasi di Indonesia. Diakses dari

“<http://ratuagung78.blogspot.com/2011/05/masalah-sdm-birokrasi-di-indonesia>

dan.html?m=1” pada 17 September 2018 pukul 20.01.

Menguak Permasalahan Kebijakan Publik. Diakses dari

[https://www.kompasiana.com/suplieffendirahim/550996d6a33311af4d2e3a6c/mengu](https://www.kompasiana.com/suplieffendirahim/550996d6a33311af4d2e3a6c/menguak-permasalahankebijakan-publik)

k-permasalahankebijakan-publik” pad 18 September 2018 pukul 17.06.

# **MOZAIK PERMASALAHAN BIROKRASI PUBLIK**

## **Bagian 2**

### **A. PENDAHULUAN**

Kebijakan publik dan birokrasi bagai keping mata uang. Kebijakan publik tidak dapat lahir tanpa keterlibatan birokrasi, demikian juga sebaliknya bahwa kebijakan publik tidak dapat diimplementasikan pula tanpa mengikutsertakan secara aktif birokrasi. Sementara itu birokrasi bukan orang/perangkat yang mandiri dan bebas nilai. Terdapat pihak-pihak yang mengelilingi sekaligus turut mempengaruhi aktivitasnya sehingga mempengaruhi kebijakan yang dihasilkannya. Dalam kajian tersebut administrasi negara yang didalamnya berkumpul birokrasi yang bertugas menjalankan kebijakan publik tidak dapat mengabaikan lingkungan sebagai pihak yang tidak memiliki kontribusi apapun terhadap pelaksanaan pelayanan publik.

Secara empirik, kebijakan publik tercermin dari pelaksanaan tugas birokrasi dalam melaksanakan pelayanan publik sehingga baik buruknya pelayanan kepada publik akan mencerminkan pula kualitas birokrasi. Perkembangan kehidupan masyarakat terus berkembang seiring dengan peningkatan kebutuhan hidup yang harus dipenuhi ditengah persediaan sumber daya yang semakin terbatas dan tidak mungkin dapat dipenuhi oleh masyarakat itu secara sendiri maupun berkelompok menyebabkan posisi birokrasi menjadi dominan. Menurut Gerald Caiden dalam Thoha (1992:8), administrasi negara pada hakekatnya adalah suatu disiplin yang menanggapi persoalan-persoalan masyarakat (public affairs), dan manajemen dari usaha-usaha masyarakat.



Jika dilihat dari keluhan masyarakat tentang kinerja birokrasi pemerintahan, kenyataan tersebut telah lama ada sejak pemerintahan itu sendiri ada, dan jika dilihat dari kurun waktu dalam upaya mem-perbaiki kinerja birokrasi, kenyataan terse -but usianya juga sudah sangat tua. Meski-pun demikian, masalah kinerja birokrasi sampai den gan dewasa ini, masih saja tetap hangat dipersoalkan oleh banyak pihak. Mengapa kinerja birokrasi diperma -salahkan? Sebab, birokrasi kalau dilihat dari sudut pandang administrasi sebagai suatu sosok organisasi pelayanan, di mana kriteria utama untuk menilai organisasi yang tidak menghasilkan keluaran fisik tersebut adalah dengan performance atau penampilan organisasi itu (Stogdill, 1971:33).

Sedangkan konsep penampilan sendiri mengarah pada pelaksanaan operasi, kegiatan, program atau misi suatu organisasi (Interplan, 1969:15) sehingga, Jenegreen mengartikan penampilan organisasi adalah seberapa jauh tingkat kemampuan pelaksanaan tugas-tugas organisasi dari suatu sistem yang telah ditentukan berdasar faktor situasional pada proses pelaksanaan dalam organisasi (Thompson, 1971:33). Atas dasar asumsi-asumsi tersebut di atas, maka penampilan sebuah organisasi dipengaruhi oleh dua faktor yaitu: faktor internal organisasi dan faktor eksternal yang berupa lingkungan (Interplan, 1969:8) yang erat kaitannya dengan karakteristik atau jenis organisasi tersebut dalam mencerminkan misinya (Bennis, 1967:23).

Adapun misi yang diemban oleh birokrasi dapat dilihat dari kegiatan pelayanannya, dimana keberhasilan pelaksanaan tugas - tugas birokrasi dalam memberikan pelayanan tidak terlepas pada suatu pola interaksi antara dua pihak yang saling berhubungan, yaitu organisasi birokrasi yang menyediakan jasa pelayanan di satu pihak, dan masyarakat (klien) sebagai pemanfaat jasa pelayanan di

lain pihak. Oleh karenanya keberhasilan pelayanan se-perti ini sangat ditentukan oleh hubungan kedua pihak tersebut, yang menurut Syahrir ada dua cara dalam melihatnya. Pertama, kualitas pelayanan seperti: apa -kah yang diberikan sudah memuaskan atau belum bagi masyarakat, dan apakah pelayanan yang dilaksanakan sudah efisien atau belum. Dan kedua, kuantitas pelayan -an, dalam bentuk angka apakah masya-rakat yang dilayani meningkat atau tidak, apakah hasil yang diperoleh mengalami kenaikan atau tidak (Syahrir, 1986:5). Namun, pada realitanya menentukan suatu distribusi pelayanan yang adil dan merata bagi masyarakat adalah pekerjaan yang sulit dilakukan. Karena kesulitan inilah maka masalah pemerataan pelayanan pada masyarakat merupakan fenomena yang sering muncul dalam kaitannya dengan distribusi pelayanan publik yang acapkali dikaitkan pula pada kinerja organisasi penyedia jasa pelayanan tersebut.

## **B. ARTI DAN MAKNA DEMOKRASI**

Demokrasi berasal dari kata Yunani demos dan kratos. Demos artinya rakyat, kratos

berarti pemerintahan. Jadi, demokrasi, artinya pemerintahan rakyat, yaitu pemerintahan yang rakyatnya memegang peranan yang sangat menentukan. Di dalam *The Advanced Learner's Dictionary of Current English* (Hornby, dkk : 261) dikemukakan bahwa yang dimaksud dengan democracy adalah :

*“(1) country with principles of government in which all adult citizens share through their elected representatives; (2) country with government which encourages and allows rights of citizenship such as freedom of speech, religion, opinion, and association, the assertion of rule of law, majority rule, accompanied by respect for the rights*

*of minorities. (3) society in which there is treatment of each other by citizens as equals.”*

Dari kutipan pengertian tersebut tampak bahwa kata demokrasi merujuk kepada konsep kehidupan negara atau masyarakat dimana warga negara dewasa turut berpartisipasi dalam pemerintahan melalui wakilnya yang dipilih; pemerintahannya mendorong dan menjamin kemerdekaan berbicara, beragama, berpendapat, berserikat, menegakkan rule of law, adanya pemerintahan mayoritas yang menghormati hak-hak kelompok minoritas; dan masyarakat yang warganegaranya saling memberi peluang yang sama. Istilah demokrasi, pertama kali dipakai di Yunani kuno, khususnya di kota Athena, untuk menunjukkan sistem pemerintahan yang berlaku disana. Kota-kota di daerah Yunani pada waktu itu kecil-kecil. Penduduknya tidak begitu banyak sehingga mudah dikumpulkan oleh pemerintah dalam suatu rapat untuk bermusyawarah. Dalam rapat itu diambil keputusan bersama mengenai garis-garis besar kebijaksanaan pemerintah yang akan dilaksanakan dan segala permasalahan mengenai kemasyarakatan.

Karena rakyat itu serta secara langsung, pemerintah itu disebut pemerintahan demokrasi langsung. Pemerintahan demokrasi langsung di Indonesia dapat kita lihat di dalam pemerintahan desa. Kepala desa atau lurah dipilih langsung oleh rakyat desa itu sendiri.

### **C. PERAN PARTISIPASI DALAM MENGATASI MASALAH BIROKRASI**

Partisipasi merupakan suatu pendekatan pembangunan yang mengakui kebutuhan untuk melibatkan masyarakat terutama dalam mendesain dan implementasi kebijakan yang mempengaruhi keadaan lingkungan masyarakat sendiri. Pada saat ini sistem pemerintahan daerah yang dijalankan sebagai satu kesatuan organisasi kenegaraan banyak mengungkapkan bahwa partisipasi masyarakat sangat perlu tetapi pelaksanaan partisipasi masih bersifat mengiyakan keputusan birokrasi yang ada dan bukan sebagai pengambil keputusan tetapi sebagai pelaksana dari keputusan yang telah ditetapkan, hal ini kembali ke sistem demokrasi yang pernah berlaku.

Untuk mengantisipasi hal tersebut maka beberapa provinsi maupun kabupaten/kota banyak mengeluarkan peraturan berupa perda tentang proses partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan maupun pembangunan daerah masing-masing, tetapi sangat disayangkan ternyata proses tersebut hanya untuk mengelabui kehendak masyarakat dalam berpartisipasi, sebab dalam beberapa perda tentang partisipasi tersebut adalah elemen-elemen masyarakat yang merupakan pendukung dari pemerintah maupun pemerintahan yang sedang berjalan saat ini.

Salah satu contoh; oleh presiden mencanangkan prinsip partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan nasional didukung oleh Undang - Undang No. 24 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Sistem perencanaan pembangunan nasional melibatkan unsur-unsur masyarakat dalam musyawarah rencana pembangunan nasional mulai dari tingkat kelurahan/desa sampai ke tingkat nasional untuk menetapkan pembangunan yang lebih menyentuh kepada masyarakat.

Akan tetapi dalam proses tersebut juga terdapat permasalahan (problem) tentang partisipasi masyarakat di daerah masing-masing dimana masyarakat belum memiliki mekanisme dialog yang efektif, ruang keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan, khususnya dalam mengenai isu - isu pembangunan. Sehingga yang muncul lebih sebagai komunikasi satu arah, partisipasi melalui birokrasi pemerintah adalah merupakan suatu komunikasi satu arah dimana pemerintah daerah memberikan instruksi dan perintah sementara masyarakat hanya menerima dan melaksanakan keputusan yang ada.

Keikutsertaan masyarakat sangat minim dalam proses pengambilan keputusan yang ada. Hal ini disebabkan karena tingkat pendidikan dan pengetahuan tentang hak-hak warga sangat sedikit, juga sering muncul keengganan dari pihak pemerintah karena biasanya proses pengambilan keputusan akan berjalan alot jika melibatkan banyak pihak. Maka secara struktural pendapat masyarakat akan sulit diterima.

Sementara disisi lain masyarakat hanya dijadikan sebagai komoditas politik sesaat untuk mencapai tujuan politik semata. Oleh karena itu masyarakat harus diberikan pendidikan mengenai keterlibatan mereka sebagai warga negara dalam proses partisipasi, karena masyarakat adalah merupakan salah satu unsur yang mengontrol penyelenggaraan pemerintah daerah, baik dalam pembangunan mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan.

Monitoring dan evaluasi. Keikutsertaan masyarakat dalam mengendalikan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat merupakan saran kontrol yang sangat baik karena menumbuhkan “sense of belonging” terhadap daerah dengan semua problem yang dimilikinya jika masyarakat semakin berdaya, maka kemungkinan penyimpangan dan penyelewengan

semakin kecil. Selain itu juga mekanisme partisipasi dan pengawasan sosial terbangun, akan memperkecil cara-cara penyampaian aspirasi yang bersifat kekerasan dan pemaksaan.

Oleh karena itu, perlu di bangun ruang untuk mendorong partisipasi masyarakat antara lain ; melaksanakan forum-forum dialog dan konsultasi lintas pelaku pembangunan di daerah; pembangunan mekanisme penanganan pengeluhan masyarakat dan mengembangkan mekanisme pengawasan dan pengendalian pembangunan, jika hal itu terwujud maka harapan atas tumbuhnya partisipasi dan pelaksanaan pemerintahan daerah akan berjalan dengan baik.

Dalam peningkatan pelayanan publik maka sangat diharapkan partisipasi masyarakat hal ini sangat berguna dalam nilai kuantitas, kualitas, efisiensi pelayanan, memotivasi dan memonitor birokrat pelaksana, demi mendorong pemerintah agar lebih memperhatikan kebutuhan masyarakat yang dilayani, dan menuntun perbaikan dalam pelayanan publik di daerah tersebut.

Birokrasi publik tidak memiliki daya tanggap yang cepat dan kepedulian yang tinggi terhadap berbagai keluhan dan kritikan dari masyarakat yang notabene menjadi kliennya dalam proses pelayanan publik. Keluhan dan kritikan dari masyarakat sering diabaikan birokrasi publik. Lihatlah berbagai kritikan dan keluhan masyarakat yang sering dimuat Lampung Post, apakah sudah ada yang ditanggapi aparat birokrasi kita? Jika ada berapa banyak perbandingannya antara keluhan dan tanggapan? Sangat sedikit sekali.

Aparat birokrasi publik seharusnya menempatkan masyarakat pada posisi segalanya. Menjadikan rakyat sebagai “raja” dan dirinya sebagai “abdi” sepertinya memang terkesan ekstrem. Tapi,

memang inilah yang harus dipahami jika menginginkan birokrasi publik yang responsif.

Ada beberapa hal berkenaan dengan kebijakan reformasi birokrasi yang perlu diperhatikan: moralitas birokrat, sistem, dan prosedur pelayanan serta sistem penghargaan dan sanksi. Tentu di luar itu masih banyak lagi agenda yang harus dilakukan, baik dalam perspektif politik maupun ekonomi, teknologi, dan lain sebagainya.

Pertama, moralitas birokrat. Untuk memperbaiki moral ini satu-satunya jalan adalah dengan meningkatkan pemahaman (tidak sekadar pengetahuan) para aparat birokrasi terhadap kewajibannya. Pelatihan-pelatihan untuk birokrasi harus di-setting tidak hanya sebagai syarat untuk menduduki jabatan tertentu tetapi juga harus mampu memberikan sentuhan-sentuhan kemanusiaan. Para aparat birokrasi tidak hanya perlu diberikan pelatihan-pelatihan yang hanya berorientasi pada IQ (*intelligence quotient*) atau kemampuan otak dan EQ (*emotional quotient*) atau kemampuan mengelola emosi, tetapi yang lebih penting adalah materi pelatihan yang berorientasi pada SQ (*spiritual quotient*) atau kematangan spiritualitas (keberagamaan). Kematangan spiritualitas ini menjadi sangat penting mengingat hanya inilah yang dapat membentengi para aparat birokrasi dari perilaku yang korup. Adanya keluhan masyarakat/pelanggan yang berkaitan dengan perilaku dan tindakan pejabat publik (birokrasi) merupakan suatu indikator pelayanan pemerintah dianggap masih lamban, kurang responsif terhadap keluhan dan kebutuhan masyarakat, kurang terbuka, kurang efisien, dan sering melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Dengan demikian, sering terjadi protes keras, unjuk rasa dan sebagainya dari masyarakat/publik; yang mengakibatkan terjadinya krisis kepercayaan dan krisis kewibawaan pejabat publik di mata masyarakat.

Kedua, sistem dan prosedur birokrasi. Selama ini sistem dan prosedur pelayanan yang diterapkan birokrasi adalah sistem dan prosedur yang dirasakan rumit dan berbelit-belit oleh masyarakat. Walaupun para pejabat menganggap sistem dan prosedur itulah yang baik dan pas, tetapi lagi-lagi yang merasakan adalah masyarakat yang menggunakan sistem dan prosedur itu. Semangat debirokratisasi yang pernah muncul harus segera direalisasikan, sehingga dapat memberikan kepuasan kepada masyarakat. Menurut Max Weber, birokrasi adalah organisasi rasional yang dibentuk untuk memperlancar aktivitas pemerintahan. Karena itu, birokrasi yang baik harus memenuhi karakteristik sebagai berikut: spesialisasi, organisasi yang hierarkis, sistem aturan (*system of rules*), *impersonality*, struktur karier, dan efisiensi.

Ketiga, sistem penghargaan dan sanksi (*reward and punishment system*). Sistem penghargaan dan sanksi dalam birokrasi publik sangat tidak jelas dan tidak adil. Aparat tingkat bawah yang notabene selalu berhadapan dengan masyarakat tidak pernah menerima penghargaan atas prestasi yang diraih. Penghargaan selalu untuk atasannya, yang terkadang tidak tahu-menahu tentang apa yang sudah dilakukan bawahannya.

Sebaliknya, sistem sanksi yang diberikan juga tidak jelas. Kemalasan dan ketidakdisiplinan birokrasi publik kita sangat tinggi. Tapi, mereka tidak mendapatkan sanksi yang dapat mengubah perilaku mereka. Bagaimana mereka dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat secara maksimal jika hadir di kantor saja tidak, yang rajin datang ke kantor saja sering tidak memberikan pelayanan yang maksimal tersebut. Inilah salah satu penyakit birokrat kita. Oleh sebab itu, sistem penghargaan dan sanksi ini harus dibuat secara adil sesuai dengan prinsip *equal work equal*



pay (siapa yang kerja baik akan mendapatkan gaji yang banyak). Di samping itu, perlu pula dibentuk sistem penilaian yang jujur dan profesional.

#### **D. KORUPSI DI INDONESIA**

##### **1) Korupsi: Masalah “Klasik” Birokrasi Indonesia**

Tulisan ini bukan dimaksudkan untuk entah mengaburkan makna tindakan korupsi atau penyelewengan, membela mereka yang menjadi tertuduh karena melakukan korupsi atau penyelewengan, ataupun juga sebagai pembenaran adanya korupsi atau penyelewengan. Tetapi analisis ini hendak mencoba meletakkan korupsi dalam proporsi yang sebenarnya, sehingga mudah diberantas.

Di dalam disiplin Administrasi Publik atau Administrasi Negara memang dikenal adanya lingkup budaya atau lingkungan yang dapat mempengaruhi aktivitas organisasi dan manajemen (*Environment of Public Administration*). Tetapi tidak semena-mena secara mudah dapat mengatakan telah terjadinya atau adanya budaya organisasi, lebih-lebih jika itu dikaitkan dengan pandangan umum dalam kaitannya dengan kegiatan atau gejala atau tindakan negatif. Misalnya, saat ini masyarakat terbius untuk mengatakan bahkan telah terstigma bahwa korupsi telah membudaya mendarah-daging di dalam masyarakat Indonesia, lebih-lebih di dalam organisasi pemerintahan. Bahkan kemudian budaya berkorupsi di kalangan organisasi pemerintahan ini dikaitkan dengan keberadaan mental (mental budaya) aparatur pemerintahan yang telah rusak. Dengan kata lain, aparatur pemerintahan diibaratkan sebagai “*zombie*” karena mentalnya sudah rusak disebabkan ikut terkena virus korupsi. Korupsi atau penyelewengan telah melembaga dan menjadi kebiasaan yang sulit

untuk diberantas. Alangkah kejamnya kita menghakimi bahwa mental aparaturnya pemerintahan kita telah demikian jeleknya. Analisis terjadinya korupsi dari sudut pandang budaya dan mental sudah terlalu jauh dan kurang mengena. Dan apabila kita memandang korupsi sebagai budaya, maka akan sulit juga untuk memberantas korupsi. Hal ini karena tidaklah mudah untuk mengubah budaya atau mentalitas disebabkan kita berbicara permasalahan nilai. Tanpa mendalami dan mengubah *habits*, *mindsets* dan *touching hearts*, sangatlah sulit untuk mengubah budaya atau mental korupsi. Tidaklah cukup hanya satu, dua atau tiga generasi untuk memberantas korupsi atau penyelewengan, apabila pendekatan kita menggunakan kadar budaya atau mentalitas.

Sebaliknya mari kita lihat korupsi ini sebagai fenomena yang berkadar administrasi, manajemen, dan juga organisasi. Sistem dan prosedur yang terlalu rumit serta persyaratan yang memusingkan secara teknis administratif dan pertanggungjawaban yang harus dipenuhi memaksa orang untuk mencari jalan pintas yang mudah dan cepat. Dalam ilmu sosiologi dikenal adanya inovasi, yakni tetap memenuhi tujuan organisasi namun menggunakan cara yang baru, yang mana cara itu tidak biasa dilakukan sebelumnya. Administrasi atau sistem prosedur bukan berangkat dari keinginan tercapainya efisiensi, efektivitas, dan ekonomis, tetapi lebih bernuansa “administrasi kecurigaan”. Rentang kendali dan hierarki yang kaku dan bernuansa kewenangan, menjadikan ketidakjelasan di dalam *responsibility* maupun akuntabilitasnya. Akibatnya saling lempar tanggung jawab, tetapi dalam situasi yang normal saling mengaku kalau mereka memiliki kewenangan. Organisasi yang kita buat lebih meletakkan besaran kewenangan daripada kemampuan manusianya sendiri. Prinsip manajemen yang berkaitan dengan perencanaan dan pengawasan (*planning and controlling*) hanya sekedar formalitas

dan retorik saja menyebabkan kelonggaran penyelewengan mudah terjadi. Manajemen kita lebih menitikberatkan diterapkannya proses secara kaku daripada tuntutan pada kualitas hasil yang nyata.

Administrasi, Manajemen, dan Organisasi merupakan hal dan kegiatan yang teknis dan operasional yang sesungguhnya mudah dalam pengungkapannya daripada nuansa budaya, mentalitas sebagai suatu nilai. Dengan pencahangan keberanian mengungkapkan KKN secara tuntas oleh pemerintah melalui BPK maupun Kepolisian, Kejaksaan, KPK dan bahkan Ombudsman, perlu pula adanya Gebrakan Reformasi ke-II di bidang Administrasi, Manajemen, dan Organisasi di semua komponen dan level Pemerintahan, di mana arahnya adalah melakukan perubahan yang terencana, terprogram, dan teranggarkan sehingga diperoleh pemerintahan yang memiliki kepercayaan, kemampuan, dan kemandirian di dalam kerangka pencapaian 3 E'S (efisien, efektif, dan ekonomis). Saat ini merupakan momentum yang tepat untuk para analis dan pemerintah mengakui telah melakukan kesalahan pendekatan dalam memberantas korupsi dan penyelewengan.

#### 1) Korupsi Terkuak

Dari judul analisis ini dapat ditafsirkan bahwa korupsi sudah sangat terbuka, bebas, bahkan transparan di Indonesia atau tindakan-tindakan korupsi sudah mulai terbuka; terkuak. Tidak dapat ditutup-tutupi lagi pembenaran hasil penelitian yang dilakukan oleh PERC (*Political and Economics Resultanty Consultant*) yang tidak saja menyatakan bahwa Indonesia sebagai negara yang sangat tinggi tingkat korupsinya tetapi juga pada tingkat birokrasi. Ini berarti bagaimana parahnya korupsi sudah sampai pada setiap komponen birokrasi dan tingkat pengambil kebijaksanaan atau keputusan bahkan tingkat yang paling tinggi bagi masyarakat untuk memohon keadilan. Tetapi juga

bagaimana parahnya lika-liku pengelolaan yang sangat berbelit-belit sehingga merupakan wahana terjadinya korupsi. Benteng terakhir tingkat pengadilan yang paling tinggi-pun ialah Mahkamah Agung sudah terjamah oleh tindak korupsi ini. Seminar, diskusi, sampai kepada tindak strategi penanggulangan korupsi telah dijalankan tetapi hasilnya nihil; korupsi tetap terjadi. Sistem, metode, prosedur, dan budaya korupsi telah dikaji dan diperbarui dan pengawasan lebih ketat dilakukan, tokoh korupsi tetap merebak juga. Hukuman bagi tindak korupsi diperberat dan indikator bagi makna korupsi juga telah diubah tetapi kenyataannya korupsi malah lebih berani dan transparan; seakan-akan tiada jera-jeranya. Di sisi lain orang mulai melirik katakanlah China dalam penanggulangan korupsi dengan pembeberan kesalahan di muka umum dan hukuman maksimal mati; di Malaysia yang mana hukuman bagi para koruptor adalah dihukum gantung; atau Arab Saudi yang mana hukuman bagi koruptor adalah dihukum pancung sesuai *qisas* dalam syariat Islam; tetapi di Indonesia justru hal ini menumbuhkan pertentangan dalam kaitannya dengan HAM dan sebagai bangsa yang Pancasila. Tumbuhlah pertanyaan yang sering ditanyakan: lantas bagaimana? Apa yang harus dilakukan? Apakah mau kita biarkan saja negara ini runtuh?

Perlu adanya tindakan yang drastis dan strategis yang mungkin jarang atau belum pernah dilakukan oleh suatu negara di mana yang tingkat korupsinya sudah sampai ke hampir seluruh jajaran ialah dengan: pengakuan, pengampunan, dan penjernihan (*confession of faith, absolution, and purification*). Pengakuan dari semua jabatan dalam bentuk informasi formal atas kekayaan dan pemilikan yang diperoleh tanpa berpretensi sebagai hasil korupsi. Dan untuk itu pengampunan diberikan dengan penjernihan 30%-40% masuk ke Kas Negara. Sedangkan bagi mereka yang tidak memberikan laporan atau informasi formal dikenakan sanksi

berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku baik secara pidana maupun perdata.

Dan siapa yang melaksanakan ini? Mengapa kita tidak meminjam tangan lembaga Kantor KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi) atau meminta bantuan Polri/TNI untuk melaksanakannya? Uraian solusi ini bukanlah utopia atau karena habis harapan atau putus asa, tetapi merupakan solusi akhir yang dapat dicoba sebelum rakyat sesak dan melakukan tindakan yang lebih drastis atau tak terkendali lagi. Jangan lagi terjadi olok-olok bahwa pemberantasan korupsi masih jalan di tempat.

#### **E. PENTINGNYA RESPONSIVITAS DALAM MENGATASI PERMASALAHAN BIROKRASI**

Responsivitas adalah kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, serta mengembangkan program-program sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat dapat dikatakan bahwa responsivitas ini mengukur daya tanggap birokrasi terhadap harapan, keinginan dan aspirasi, serta tuntutan masyarakat (Tangkilisan, 2005:177). Responsivitas sangat diperlukan dalam pelayanan publik karena hal tersebut merupakan bukti kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat (Dilulio, 1991). Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek juga (Osborne & Plastrik, 1997).

Responsivitas birokrasi yang rendah juga banyak disebabkan oleh belum adanya pengembangan komunikasi eksternal secara nyata oleh jajaran birokrasi pelayanan. Indikasi

nyata dari belum dikembangkannya komunikasi eksternal secara efektif oleh birokrasi terlihat pada masih besarnya gap yang terjadi. Gap terjadi merupakan gambaran pelayanan yang memperlihatkan bahwa belum ditemukan kesamaan persepsi antara harapan masyarakat dan birokrat terhadap kualitas pelayanan yang diberikan.

Responsivitas dimasukkan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Responsivitas yang rendah ditunjukkan karena adanya ketidakselarasan antara pelayanan yang ada dan kebutuhan masyarakat. Hal ini menunjukkan kegagalan suatu organisasi dalam mewujudkan tujuan dan misi organisasi.

Dari penelitian yang sudah ada sebelumnya, yaitu penelitian yang dilakukan oleh Hilda Herdiani Responsivitas pelayanan publik studi kasus pelayanan kesehatan rawat inap rumah sakit sayang rakyat Kota Makasar, menunjukkan bahwa sesuai dengan hasil wawancara, hal ini menunjukkan bahwa petugas Rumah Sakit sayang Rakyat ini senantiasa memberikan pelayanan dengan baik, sikap yang ramah dan tutur kata yang sopan kepada pasiennya. Tidak adanya perbedaan antara pasien yang membayar dengan pasien yang dirawat dengan gratis juga menunjukkan sikap adil dari petugas rumah sakit Sayang Rakyat.[1]

Demikian juga halnya penelitian yang dilakukan oleh Dewi Elya Nur Aniza menunjukkan hasil penelitian bahwa, Berdasarkan hasil temuan data di lapangan yang telah disajikan dan dianalisis sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa responsivitas PDAM Kab. Lamongan dalam menangani keluhan pelanggan kurang optimal. Hal tersebut dikarenakan pada aspek kecepatan petugas dalam

menangani keluhan pelanggan belum ada Standar Operasional Prosedur (SOP) yang signifikan. Komplain pelanggan yang berat (pembongkaran) harus dikoordinasikan dengan pihak terkait (misalnya PU Bina Marga dan warga sekitar). Dari aspek ketepatan dalam merespon keluhan pelanggan belum dilakukan dengan tepat, masih terdapat keluhan pelanggan yang penanganannya belum sesuai dengan apa yang disampaikan pelanggan kepada PDAM Kab. Lamongan.[2]

Kinerja birokrasi publik di Indonesia sulit untuk diukur dikarenakan juga oleh tujuan dan misi birokrasi seringkali tidak jelas, hal ini terjadi karena adanya benturan antara stakeholders yang saling memiliki kepentingan sendiri-sendiri sehingga membuat birokrasi publik sulit untuk merumuskan misi yang jelas. Kinerja birokrasi publik tidak bisa hanya diukur dengan indikator-indikator yang ada pada birokrasi tersebut seperti halnya efisiensi dan efektivitas, tetapi juga melihat dari sisi kepuasan masyarakat sebagai pengguna jasa pelayanan. Jadi bisa dikatakan penilaian kinerja birokrasi publik tidak dapat dipisahkan dari pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Di tengah-tengah semakin berkembangnya berbagai jenis pelayanan yang diberikan oleh pemerintah, mutu pelayanan yang diberikan masih sering diabaikan. Untuk itu, kualitas pelayanan kepada masyarakat perlu di tingkatkan. Karena mengingat salah satu fungsi utama pemerintah adalah fungsi pelayanan masyarakat / Public Service Function. Oleh karena itu, kehadiran birokrasi pemerintah mutlak diperlukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Alasan lain karena penyelenggaraan pelayanan publik, apalagi pelayanan jasa merupakan kebutuhan setiap orang yang sifatnya dinikmati semua orang tanpa terkecuali.

Salah satu pelayanan yang diberikan oleh aparat birokrasi publik adalah pelayanan sertifikasi tanah. Hal ini mengingat bahwa hak memiliki tanah merupakan salah satu hak yang dimiliki manusia. Tanah memegang peranan penting dalam suatu kehidupan manusia, sebagai contohnya tanah dapat dijadikan sebagai harta atau aset untuk masa depan. Fungsi pokok tanah dalam kehidupan manusia yaitu sebagai tempat untuk hidup dan melestarikan kehidupan mereka.

Sebagai sebuah pedoman, dalam menilai kinerja organisasi harus dikembalikan pada tujuan atau alasan dibentuknya suatu organisasi. Misalnya, untuk sebuah organisasi privat/swasta yang bertujuan untuk menghasilkan keuntungan dan barang yang dihasilkan, maka ukuran kinerjanya adalah seberapa besar organisasi tersebut mampu memproduksi barang untuk menghasilkan keuntungan bagi organisasi. Indikator yang masih bertalian dengan sebelumnya adalah seberapa besar efficiency pemanfaatan input untuk meraih keuntungan itu dan seberapa besar effectivity process yang dilakukan untuk meraih keuntungan tersebut.

Secara singkat dapat dikatakan bahwa responsivitas ini mengukur daya tanggap birokrasi terhadap harapan, keinginan dan aspirasi serta tuntutan pengguna jasa. Responsivitas sangat dibutuhkan dalam pelayanan publik karena hal tersebut merupakan bukti kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayanan public sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek juga.



Rendahnya tingkat responsivitas aparat birokrasi tersebut terlihat dari belum maksimalnya tugas-tugas bagian informasi dalam penyebaran informasi pelayanan secara akurat kepada masyarakat pengguna jasa, pada hampir sebagian besar loket informasi instansi pemberian pelayanan, aparat yang bertugas di loket bagian informasi sangat sulit ditemui oleh masyarakat pengguna layanan jasa. apabila ada masyarakat yang mengalami kebingungan berkaitan dengan informasi pelayanan, jarang sekali ditemukan ada aparat yang berinisiatif untuk membantu atau sekedar menanyakan kesulitan yang dialami masyarakat pengguna jasa tersebut.

## **F. PENUTUP**

- Kesimpulan

### **1. Demokrasi**

Demokrasi berasal dari kata Yunani demos dan kratos. Demos artinya rakyat, kratos berarti pemerintahan. Jadi, demokrasi, artinya pemerintahan rakyat, yaitu pemerintahan yang rakyatnya memegang peranan yang sangat menentukan. Kutipan pengertian tersebut tampak bahwa kata demokrasi merujuk kepada konsep kehidupan negara atau masyarakat dimana warga negara dewasa turut berpartisipasi dalam pemerintahan melalui wakilnya yang dipilih; pemerintahannya mendorong dan menjamin kemerdekaan berbicara, beragama, berpendapat, berserikat, menegakkan rule of law, adanya pemerintahan mayoritas yang menghormati hak-hak kelompok minoritas; dan masyarakat yang warganegaranya saling memberi peluang yang sama.

### **2. Partisipasi**

Partisipasi merupakan suatu pendekatan pembangunan yang mengakui kebutuhan untuk melibatkan masyarakat terutama dalam mendesain dan implementasi kebijakan yang mempengaruhi keadaan lingkungan masyarakat sendiri. Keikutsertaan masyarakat dalam mengendalikan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat merupakan saran kontrol yang sangat baik karena menumbuhkan “sense of belonging” terhadap daerah dengan semua problem yang dimilikinya jika masyarakat semakin berdaya, maka kemungkinan penyimpangan dan penyelewengan semakin kecil. Selain itu juga mekanisme partisipasi dan pengawasan sosial terbangun, akan memperkecil cara-cara penyampaian aspirasi yang bersifat kekerasan dan pemaksaan.

### 3. Korupsi

Tulisan ini bukan dimaksudkan untuk entah mengaburkan makna tindakan korupsi atau penyelewengan, membela mereka yang menjadi tertuduh karena melakukan korupsi atau penyelewengan, ataupun juga sebagai pembenaran adanya korupsi atau penyelewengan. Tetapi analisis ini hendak mencoba meletakkan korupsi dalam proporsi yang sebenarnya, sehingga mudah diberantas. Korupsi sebagai fenomena yang berkadar administrasi, manajemen, dan juga organisasi. Sistem dan prosedur yang terlalu rumit serta persyaratan yang memusingkan secara teknis administratif dan pertanggungjawaban yang harus dipenuhi memaksa orang untuk mencari jalan pintas yang mudah dan cepat. Administrasi atau sistem prosedur bukan berangkat dari keinginan tercapainya efisiensi, efektivitas, dan ekonomis, tetapi lebih bernuansa “administrasi kecurigaan”. Rentang kendali dan hierarki yang kaku dan bernuansa kewenangan, menjadikan ketidakjelasan di dalam *responsibility* maupun akuntabilitasnya. Akibatnya saling lempar tanggung jawab, tetapi dalam situasi yang normal saling mengaku kalau mereka memiliki kewenangan.

#### 4. Responsivitas

Responsivitas adalah kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, serta mengembangkan program-program sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat dapat dikatakan bahwa responsivitas ini mengukur daya tanggap birokrasi terhadap harapan, keinginan dan aspirasi, serta tuntutan masyarakat (Tangkilisan, 2005:177). Responsivitas sangat diperlukan dalam pelayanan publik karena hal tersebut merupakan bukti kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat (Dilulio, 1991). Rendahnya tingkat responsivitas aparat birokrasi tersebut terlihat dari belum maksimalnya tugas-tugas bagian informasi dalam penyebaran informasi pelayanan secara akurat kepada masyarakat pengguna jasa, pada hampir sebagian besar loket informasi instansi pemberian pelayanan, aparat yang bertugas di loket bagian informasi sangat sulit ditemui oleh masyarakat pengguna layanan jasa. apabila ada masyarakat yang mengalami kebingungan berkaitan dengan informasi pelayanan, jarang sekali ditemukan ada aparat yang berinisiatif untuk membantu atau sekedar menanyakan kesulitan yang dialami masyarakat pengguna jasa tersebut.

## REFERENSI

Thoha, Miftah. *Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi*. Yogyakarta : MW Mandala, 1991.

Utomo, Warsito. 2012. *Administrasi Publik Baru Indonesia: Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

<https://www.google.co.id/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://st.aff.uny.ac.id/sites/default/files/pendidikan/Dr.%2520Rukiyati,%2520M.Hum./Materi%25205%2520%2520Demokrasi.doc&ved=2ahUKewif96P13sTdAhUQSo8KHTdPCOsQFjABegQICRAB&usg=AOvVaw1FjSy3yBnYcNsYSRo0Q7RC>

<http://yolandribanjarnahor.blogspot.com/>

<http://yulianadwiwahyuni.blogspot.com/2010/12/selayaknya-akuntabilitas-dan.html>

# **PATOLOGI BIROKRASI**

## **A. PENDAHULUAN**

Birokrasi merupakan wujud terbaik organisasi karena menyediakan konsistensi, kesinambungan, kemungkinan meramalkan, stabilitas, sifat kewaspadaan, kinerja efisien dari tugas-tugas, hak keadilan, rationalism, dan profesionalisme. Ikhtisar singkat dari keuntungan-keuntungan birokrasi pemerintah adalah: efisien, ideal dan cocok untuk memperkecil pengaruh dari politik dan pribadi di dalam keputusan-keputusan organisatoris serta wujud terbaik organisasi karena membiarkan memilih pejabat-pejabat untuk mengidentifikasi dan mengendalikan yang bertanggung jawab untuk siapa atas apa yang dilakukan karena orientasi lebih pada melayani pemerintah, tidak lagi menjadi alat rakyat tetapi telah menjadi instrumen politis dengan sifat sangat otoritatif dan represif.

Kutipan Lord Acton (1972), "Power tends to corrupt, absolute power corrupt absolutely" (Kekuasaan cenderung untuk berbuat korupsi, kekuasaan yang absolut berkorupsi secara absolut pula). Namun pendapat Acton bahwa absolutism dapat menjadikan kesempatan korupsi itu lebih mudah. Hal ini tentu karena lemahnya bahkan tidak adanya kontrol dari luar. Tanpa akuntabilitas, korupsi 'berjamaah' para birokrat sulit sekali diungkap. Namun, Birokrasi Weberian yang diharapkan akan menghasilkan hal-hal yang telah tersebut di atas, ternyata tidak berjalan sebagaimana mestinya. Menurut Islamy (1998:8), birokrasi di kebanyakan negara berkembang termasuk Indonesia cenderung bersifat patrimonialistik : tidak efisien, tidak efektif (over consuming and under producing), tidak obyektif, anti terhadap kontrol dan kritik, tidak mengabdikan kepada kepentingan umum.

Birokrasi dalam perkembangannya dewasa ini dipersiapkan sebagai penyelenggaraan Negara khususnya penyelenggaraan pemerintah, sehingga muncul tiga istilah yaitu : birokrat, politisi, dan akademisi. Saluran-saluran yang harus dilalui ketiga istilah ini adalah : birokrat saluran kegiatannya adalah penyelenggaraan pemerintah, sehingga aparatur pemerintah dikategorikan birokrat. Politisi salurannya adalah jabatan-jabatan politik dalam Negara yang perolehannya melalui aktivitas partai politik. Sedangkan akademisi salurannya kepada dunia pendidikan terutama kepada pendidikan tinggi. Bila merenungkan rumusan Weber bahwa birokrasi itu merupakan ciri organisasi yang berdasarkan dengan struktur, berhierarchy, rasionalitas, keteraturam dan lain sebagainya, maka dikotomi ketiga istilah diatas sebenarnya terhimpun dalam satu kesatuan wadah yang diistilahkan birokrasi.

Berdasarkan uraian tersebut maka birokrasi merupakan wadah yang menghimpun ideologi, keinginan, pemikiran, penalaran dan lain sebagainya dari birokrat, politisi maupun akademisi yang beraneka ragam bentuk dan karakternya dalam suatu organisasi Negara.

Para birokrat, politisi, akademisi dan bahkan seluruh lapisan masyarakat adalah komunitas manusia yang memiliki :

- a. Rasionalitas yang dapat difungsikan untuk menentukan factor-faktor yang positif dalam interaksi dan reaksi manusia dari seluruh aspek yang ada disekitarnya.
- b. Kebiasaan yang sangat kejam dimana binatang yang paling buas bagi manusia dapat dipunahkan tetapi binatang tidak pernah memunahkan manusia.
- c. Sifat rasionalitas dan kebiasaan manusia ini dalam kehidupan birokrasi dapat dimanfaatkan dengan baik apabila pengelolaannya dan pengaturannya sesuai dengan kaidah-kaidah dan norma yang tepat.

- d. Manusia dalam birokrasi dengan kodratnya memiliki kreativitas untuk mengembangkan birokrasi. James R Evans mengemukakan pengertian kreativitas adalah keterampilan untuk menemukan pertalian, melihat subyek dan perspektif baru, dan membuat kombinasi-kombinasi baru dari dua atau lebih konsep yang telah tercetak dalam pemikiran. Berdasarkan pandangan ini kita dapat merumuskan kreativitas birokrasi yang dapat dikatakan pertalian antara cara berpikir dengan cara bertindak setiap manusia individu dalam ikatan birokrasi sehingga menghasilkan sesuatu baik yang berkaitan dengan pemikiran atau penalaran maupun yang berkaitan dengan hasil kerja dari setiap individu yang dapat digunakan atau dimanfaatkan untuk pertumbuhan atau perkembangan birokrasi dan kesejahteraan anggota birokrasi.
- e. Pengembangan birokrasi pada masa periode tertentu senantiasa mengalami perubahan secara fluktuatif, tidak ada sesuatu perubahan yang terjadi dalam sebuah birokrasi yang selalu mengarah kepada perubahan secara positif, misalnya selalu memperoleh keuntungan dalam berusaha atau senantiasa memperoleh kemudahan dalam penyelesaian sesuatu kegiatan. Tetapi kondisi negative, misalnya mengalami kerugian, menghadapi permasalahan dalam pelaksanaan suatu kegiatan. Mengapa demikian? karena aktivitas birokrasi banyak dipengaruhi oleh kondisi politik yang sedang bereaksi untuk mendapatkan suatu kekuasaan yang diistilahkan dengan otoritas. Bila kita mengidentifikasi otoritas dalam suatu birokrasi kita dapat kemukakan argumentasi sebagai bahan penghayatan sebagai berikut : Otoritas kharismatik, otoritas tradisional, otoritas legal.
- f. Kekuasaan dan kewenangan manusia yang terkait dalam sebuah birokrasi memiliki tingkatan yang berbeda-beda,

semakin tinggi posisi seseorang maka kekuasaan dan kewenangan semakin besar, tetapi penyelesaian dalam berbagai aktivitas semakin kecil. Demikian pula sebaliknya bila posisi seseorang semakin rendah, semakin kecil pula kekuasaan dan kewenangan yang di miliki, tetapi semakin besar tanggung jawab penyelesaian aktivitas. Fenomena ini dalam birokrasi mendorong manusia untuk berusaha menciptakan kemampuan untuk dapat merebut kekuasaan dan kewenangan yang lebih tinggi.

- g. Perebutan kekuasaan dan kewengan yang tidak di dasarkan pada profesionalisme, rasionalisme, dan moralitas merupakan suatu penyakit atau patologi dalam birokrasi.

Prof. Dr. Sondang P Siagian MPA dalam bukunya "Patologi Birokrasi: Analisis, Identifikasi dan Terapinya" (1994) menyebut serangkaian contoh penyakit (patologi) birokrasi yang lazim dijumpai. Penyakit – penyakit tersebut dapat dikategorikan yakni :

- 1) Persepsi gaya manajerial para pejabat dilingkungan birokrasi yang menyimpang dari prinsip prinsip demokrasi. Hal ini mengakibatkan bentuk patologi seperti penyalahgunaan wewenang dan jabatan menerima sogok dan nepotisme
- 2) Rendahnya pengetahuan dan keterampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional mengakibatkan produktivitas dan mutu pelayanan yang rendah, serta pegawai sering berbuat kesalahan
- 3) Tindakan pejabat yang melanggar hukum dengan penggemukan pembiayaan, menerima sogok, korupsi dan sebagainya.
- 4) Manifestasi perilaku birokrasi yang bersifat disfungsional atau negatif seperti sewenang wenang, pura pura sibuk dan diskriminatif



- 5) Akibat situasi internal berbagai instansi pemerintahan yang berakibat negatif terhadap birokrasi seperti imbalance dan kondisi kerja yang kurang memadai, ketiadaan deskripsi dan indikator kerja dan sistem pilih kasih.

- Pengertian Birokrasi

Beberapa Pengertian Birokrasi menurut Para Ahli :

1. Hegel dan Karl Marx

Keduanya mengartikan birokrasi sebagai instrumen untuk melakukan pembebasan dan transformasi sosial. Hegel berpendapat birokrasi adalah medium yang dapat dipergunakan untuk menghubungkan kepentingan partikular dengan kepentingan general (umum). Sementara itu teman seperjuangannya, Karl Marx, berpendapat bahwa birokrasi merupakan instrumen yang dipergunakan oleh kelas yang dominan untuk melaksanakan kekuasaan dominasinya atas kelas-kelas sosial lainnya, dengan kata lain birokrasi memihak kepada kelas partikular yang mendominasi tersebut.

2. Bintoro Tjokroamidjojo

Menurut Bintoro Tjokroamidjojo (1984) "Birokrasi dimaksudkan untuk mengorganisir secara teratur suatu pekerjaan yang harus dilakukan oleh banyak orang". Dengan demikian sebenarnya tujuan dari adanya birokrasi adalah agar pekerjaan dapat diselesaikan dengan cepat dan terorganisir. Bagaimana suatu pekerjaan yang banyak jumlahnya harus diselesaikan oleh banyak orang sehingga tidak terjadi tumpang tindih di dalam penyelesaiannya, itulah yang birokrasi itu jelek dan tidak efisien". sebenarnya menjadi tugas dari birokrasi.

3. Fritz Morstein Marx Dengan mengutip pendapat Fritz Morstein Marx, Bintoro

Tjokroamidjojo (1984) mengemukakan bahwa birokrasi adalah "Tipe organisasi yang dipergunakan pemerintahan modern untuk pelaksanaan berbagai tugas-tugas yang bersifat spesialisasi, dilaksanakan dalam sistem administrasi yang khususnya oleh aparatur pemerintahan".

4. Menurut Taliziduhu Ndraha, Miftah Thoha, Peter M. Blau, David Osborne, JW Schoorl) Patologi birokrasi adalah penyakit, perilaku negatif, atau penyimpangan yang dilakukan pejabat atau lembaga birokrasi dalam rangka melayani publik, melaksanakan tugas, dan menjalankan program pembangunan.

- Fungsi Birokrasi

Birokrasi berfungsi sebagai pengendali, penegak disiplin, dan penyelenggara pemerintahan dengan kekuasaan yang sangat besar, tetapi sangat mengabaikan fungsi pelayanan masyarakat. Buruk serta tidak transparannya kinerja birokrasi bisa mendorong masyarakat untuk mencari "jalan pintas" dengan suap atau berkolusi dengan para pejabat dalam rekrutmen pegawai atau untuk memperoleh pelayanan yang cepat. Situasi seperti ini pada gilirannya seringkali mendorong para pejabat untuk mencari "kesempatan" dalam "kesempitan" agar mereka dapat menciptakan rente dari pelayanan berikutnya.

Apabila ditelusuri lebih jauh, gejala patologi dalam birokrasi, menurut Sondang P. Siagian, bersumber pada lima masalah pokok.

1. Pertama, persepsi gaya manajerial para pejabat di lingkungan birokrasi yang menyimpang dari prinsip-prinsip demokrasi. Hal ini mengakibatkan bentuk patologi seperti: penyalahgunaan wewenang dan jabatan menerima sogok, dan nepotisme.
2. Kedua, rendahnya pengetahuan dan keterampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional,

mengakibatkan produktivitas dan mutu pelayanan yang rendah, serta pegawai sering berbuat kesalahan.

3. Ketiga, tindakan pejabat yang melanggar hukum, dengan "penggemukan" pembiayaan, menerima sogok, korupsi dan sebagainya.

4. Keempat, manifestasi perilaku birokrasi yang bersifat disfungsional atau negatif, seperti: sewenang-wenang, pura-pura sibuk, dan diskriminatif.

5. Kelima, akibat situasi internal berbagai instansi pemerintahan yang berakibat negatif terhadap birokrasi, seperti: imbalan dan kondisi kerja yang kurang memadai, ketiadaan deskripsi dan indikator kerja, dan sistem pilih kasih.

Jenis Patologi Birokrasi Menurut Sondang P. Siagian (1988) ada beberapa patologi birokrasi yang dapat dijumpai, antara lain :

- a) Penyalahgunaan wewenang dan tanggung jawab
- b) Pengaburan masalah
- c) Indikasi korupsi, kolusi dan nepotisme
- d) Indikasi mempertahankan status quo
- e) Empire bulding (membina kerajaan)
- f) Ketakutan pada perubahan, inovasi dan resiko
- g) Ketidakpedulian pada kritik dan saran
- h) Takut mengambil keputusan
- i) Kurangnya kreativitas dan eksperimentasi
- j) Kredibilitas yang rendah, kurang visi yang imajinatif,
- k) Minimnya pengetahuan dan keterampilan, dll.

- Jenis Patologi Sistem Organisasi Birokrasi

Jenis Patologi Sistem Organisasi Birokrasi "parkinsonian", dimana terjadinya proses pertumbuhan jumlah personil dan pemekaran struktur dalam birokrasi secara tidak terkendali.

Pemekaran yang terjadi bukan karena tuntutan fungsi, tetapi semata-mata untuk memenuhi tuntutan struktur dan kekuasaan. Birokrasi “orwellian” yakni proses pertumbuhan kekuasaan birokrasi atas masyarakat, sehingga kehidupan masyarakat menjadi dikendalikan oleh birokrasi.

- Jenis Patologi Perilaku Birokrat

1. Penyalahgunaan wewenang dan jabatan (korupsi): menerima suap, markup, menetapkan imbalan, kontrak fiktif, penipuan.
  2. Tindakan sewenang-wenang: ekstorsi (pemerasan secara kasar/halus). Misalnya: pemotongan insentif, rapel, gaji dsb
  3. Empire Building dengan menciptakan para aktor dependent disekelilingnya: promosi (pangkat dan jabatan) , bonus dsb.
  4. Nepotisme atau primordialisme : perekrutan dan penempatan posisi atas dasar “pertalian darah” atau kesukuan kedaerahan bukan kompetensi.
  5. Sycophancy (kecenderungan ingin memuaskan atasan dengan cara yang counter productive)
  6. Konsumerisme dan hedonisme
  7. Takut mengambil keputusan/mengambil resiko (Decidiophiobia):
  8. Mutu Pelayanan terhadap pelanggan rendah: acuh tak acuh , pura-pura sibuk, tidak sopan, diskriminasi.
  9. Disiplin dan Semangat kerja umumnya rendah
  10. Armandiloisme : mamalia penggansir yang melindungi diri dengan memo, rapat dan perangkat peraturan
  11. Hyperpolysyllabicomia: gemar memakai kata-kata jargon (samar) dan yang muluk untuk menutupi kelemahannya
- Penyelesaian Masalah Atau Solusi Patologi Birokrasi Ada penyakit ada pula obatnya.

- Pengertian Patologi birokrasi

Patologi Birokrasi (Bureaupathology) adalah himpunan dari perilaku-perilaku yang kadang-kadang disibukkan oleh para birokrat. Fitur dari patologi birokrasi digambarkan oleh Victor A Thompson seperti “sikap menyisih berlebihan, pemasangan taat pada aturan atau rutinitas-rutinitas dan prosedur-prosedur, perlawanan terhadap perubahan, dan desakan picik atas hak-hak dari otoritas dan status.

Prof. Dr. Sondang P. Siagian, MPA., (1988) mengatakan bahwa pentingnya patologi ialah agar diketahui berbagai jenis penyakit yang mungkin diderita oleh manusia. Analogi itulah yang berlaku pula bagi suatu birokrasi. Artinya agar seluruh birokrasi pemerintahan negara mampu menghadapi berbagai tantangan yang mungkin timbul baik bersifat politik, ekonomi, sosio-kultural dan teknologikal.

Risman K. Umar (2002) mendefinisikan bahwa patologi birokrasi adalah penyakit atau bentuk perilaku birokrasi yang menyimpang dari nilai-nilai etis, aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan perundang-undangan serta norma-norma yang berlaku dalam birokrasi.

Patologi birokrasi adalah penyakit dalam birokrasi Negara yang muncul akibat perilaku para birokrat dan kondisi yang membuka kesempatan untuk itu, baik yang menyangkut politis, ekonomis, social cultural dan teknologikal.

Patologi birokrasi atau penyakit birokrasi adalah “hasil interaksi antara struktur birokrasi yang salah dan variabel-variabel lingkungan yang salah”. Patologi birokrasi muncul dikarenakan hubungan antar variabel pada struktur birokrasi yang terlalu berlebihan, seperti rantai hierarki panjang, spesialisasi, formalisasi dan kinerja birokrasi yang tidak linear.

- Macam-Macam Patologi Birokrasi

1. Paternalistik, yaitu atasan bagaikan seorang raja yang wajib dipatuhi dan dihormati, diperlakukan spesial, tidak ada kontrol secara ketat, dan pegawai bawahan tidak memiliki tekad untuk mengkritik apa saja yang telah dilakukan atasan. Hal tersebut menjadikan pelayanan publik kurang maksimal dikarenakan sikap bawahan yang terlalu berlebihan terhadap atasan sehingga birokrasi cenderung mengabaikan apa yang menjadi kepentingan masyarakat sebagai warga negara yang wajib menerima layanan sebaik mungkin;
2. Pembengkakan anggaran, terdapat beberapa alasan mengapa hal ini sering terjadi yaitu: semakin besar anggaran yang dialokasikan untuk kegiatan semakin besar pula peluang untuk *mark-up* anggaran, tidak adanya kejelasan antara biaya dan pendapatan dalam birokrasi publik, terdapatnya tradisi memotong anggaran yang diajukan pada proses perencanaan anggaran sehingga memunculkan inisiatif pada orang yang mengajukan anggaran untuk melebih-lebihkan anggaran, dan kecenderungan birokrasi mengalokasikan anggaran atas dasar input. Pembengkakan anggaran akan semakin meluas ketika kekuatan *civil society* lemah dalam mengontrol pemerintah;
3. Prosedur yang berlebihan akan mengakibatkan pelayanan menjadi berbelit-belit dan kurang menguntungkan bagi masyarakat ketika dalam keadaan mendesak;
4. Pembengkakan birokrasi, dapat dilakukan dengan menambah jumlah struktur pada birokrasi dengan alasan untuk meringankan beban kerja dan lain-lain yang sebenarnya struktur tersebut tidak terlalu diperlukan

keberadaannya. Akibatnya banyak dana APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) yang dikeluarkan oleh pemerintah yang secara tidak langsung dapat merugikan Negara. Sehingga anggaran menjadi kurang tepat sasaran.

6. Fragmentasi birokrasi, banyaknya kementerian baru yang dibuat oleh pemerintah lebih sering tidak didasarkan pada suatu kebutuhan untuk merespon kepentingan masyarakat agar lebih terwadahi tetapi lebih kepada motif tertentu.

Prof. Dr. Sondang P. Siagian, MPA (1994) menyebut serangkaian contoh penyakit (patologi) birokrasi yang lazim dijumpai. Penyakit – penyakit tersebut dapat dikategorikan dalam lima macam :

1. Patologi yang timbul karena persepsi dan gaya menejerial para pejabat dilingkungan birokrasi (birokrat). Diantara patologi jenis ini antara lain, penyalahgunaan wewenang dan jabatan, menerima suap, arogansi dan intimidasi, kredibilitas rendah, dan nepotisme.
2. Patologi yang timbul karena kurangnya atau rendahnya pengetahuan ketrampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional. Diantara patologi jenis ini antara lain, ketidaktelitian dan ketidakcekan, ketidakmampuan menjabarkan kebijakan pimpinan, rasa puas diri, bertindak tanpa pikir, kemampuan rendah, tidak produktif, dan kebingungan.
3. Patologi yang timbul karena tindakan para anggota birokrasi melanggar norma hukum dan peraturan perundang – undangan yang berlaku. Diantara patologi jenis ini antara lain, menerima suap, korupsi, ketidakjujuran, kleptokrasi, dan *mark up* anggaran.
4. Patologi yang dimanifestasikan dalam perilaku para birokrasi yang bersifat disfungsional atau negatif. Diantara patologi

jenis ini antara lain, bertindak sewenang-wenang, konspirasi, diskriminatif, dan tidak disiplin.

5. Patologi yang merupakan akibat situasi internal dalam berbagai instansi di lingkungan pemerintah. Diantara patologi jenis ini antara lain, eksploitasi bawahan, motivasi tidak tepat, beban kerja berlebihan, dan kondisi kerja kurang kondusif.

Adapun ruang lingkup patologi birokrasi itu sendiri bila menggunakan terminologi Smith berkenaan dengan kinerja birokrasi yang buruk, dapat dipetakan dalam dua konsep besar yakni :

1. *Disfunctions of bureaucracy*, yakni berkaitan dengan struktur, aturan, dan prosedur atau berkaitan dengan karakteristik birokrasi atau birokrasi secara kelembagaan yang jelek, sehingga tidak mampu mewujudkan kinerja yang baik, atau erat kaitannya dengan kualitas birokrasi secara institusi.
2. *Mal administration*, yakni berkaitan dengan ketidakmampuan atau perilaku yang dapat disogok, meliputi : perilaku korup, tidak sensitive, arogan, misinformasi, tidak peduli dan bias, atau erat kaitannya dengan kualitas sumber daya manusianya atau birokrat yang ada di dalam birokrasi.

- Pemecahan Masalah Patologi Birokrasi

Banyaknya penyakit yang melekat pada birokrasi, maka dari itu diperlukan adanya suatu penanggulangan untuk memperbaiki birokrasi agar lebih baik, cepat tanggap dan mampu merespon apa yang menjadi kepentingan masyarakat. Beberapa hal yang perlu dilakukan dalam rangka mengatasi birokrasi atau bahasa lainnya menyembuhkan penyakit-penyakit kronis yang melekat pada birokrasi yaitu, mengembangkan kebijakan pembangunan birokrasi



yang holistik (menyeluruh) agar mampu menyentuh semua dimensi baik itu sistem, struktur, budaya, dan perilaku birokrasi; mengembangkan sistem politik yang demokratis dan mampu mengontrol jalannya pemerintahan dengan maksud agar pemerintah lebih transparan, tanggung jawab terhadap apa yang mereka lakukan dan masyarakat dengan mudah mengakses informasi publik; mengembangkan birokrasi berbasis teknologi informasi dan komunikasi seperti, *e-government*, *e-procurement* untuk mempermudah interaksi antara masyarakat dengan para pemberi layanan[8]. Akan tetapi sistem berbasis teknologi tersebut tetap perlu *dimonitoring* dan dikawal terkait dengan pengimplementasiannya guna meminimalisir terjadinya kecurangan yang dilakukan birokrasi.

Berikut alternatif pemecahan masalah patologi di tubuh birokrasi dalam membangun pelayanan publik yang efisien, responsif, dan akuntabel dan transparan perlu ditetapkan kebijakan yang menjadi pedoman perilaku aparat birokrasi pemerintah sebagai berikut :

1. Dalam hubungan dengan berpola patron klien tidak memiliki standar pelayanan yang jelas/pasti, tidak kreatif. Perlu membuat peraturan Undang – Undang pelayanan publik yang memihak pada rakyat.
2. Dalam hubungan dengan struktur yang gemuk, kinerja berbelit – belit, perlu dilakukan restrukturisasi brokrasi pelayanan publik.
3. Untuk mengatasi Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme selain hal diatas diharapkan pemerintah menetapkan perundangan dibidang infomatika (IT) sebagai bagian pengembangan dan pemanfaatan e Government agar penyelenggaraan pelayanan publik terdapat transparasi dan saling kontrol.

4. Setiap daerah provinsi dan kabupaten dituntut membuat Perda yang jelas mengatur secara seimbang hak dan kewajiban dari penyelenggara dan pengguna pelayanan publik.
5. Setiap daerah diperlukan lembaga Ombusman. Lembaga ini bisa berfungsi ingin mendudukan warga pada pelayanan yang prima. Ombusman harus diberikan kewenangan yang memadai untuk melakukan investigasi dan mencari penyelesaian yang adil terhadap perselisihan antara pengguna jasa dan penyelenggara dalam proses pelayanan publik.
6. Peran kualitas sumber daya aparatur sangat mempengaruhi kualitas pelayanan, untuk itu kemampuan kognitif yang bersumber dari intelegensi dan pengalaman, skill atau ketrampilan, yang didukung oleh sikap (attitude) merupakan faktor yang dapat digunakan untuk memecahkan masalah patologi atau penyakit birokrasi yang berhubungan dengan pelayanan publik. Untuk itu pelatihan diharapkan mampu menjadi program yang berkelanjutan agar sumber daya aparatur memiliki kecerdasan intelektual, emosional dan spiritual sebagai landasan dalam pelayanan publik.

Pengembangan sumber daya aparatur bukanlah satu – satunya cara untuk keluar dari kemelut birokrasi. Tetapi sebagai sebuah usaha tentu ada hasilnya, keseluruhan pembinaan kualitas birokrasi atau aparatur pemerintah setidaknya ada setitik pencerahan, namun harus tetap ditingkatkan secara terus menerus agar dapat diciptakan sosok birokrasi atau aparatur yang profesional dan berkarakter. Dengan usaha – usaha yang seperti telah disampaikan pada pembahasan diatas diharapkan dapat mewujudkan Good Governance. Meningkatkan profesionalisme

birokrasi melalui perubahan paradigma, perilaku dan orientasi pelayanan kepada publik.

Adapun beberapa jenis penyakit birokrasi yang sudah sangat dikenal dan dirasakan masyarakat yaitu ketika setiap mengurus sesuatu di kantor pemerintah, pengurusannya berbelit-belit, membutuhkan waktu yang lama dan biaya yang besar, pelayanannya kurang ramah, terjadinya praktek kolusi, korupsi dan nepotisme dan lain-lain. Sedangkan penyakit birokrasi yang lebih sistemik banyak sebutan yang diberikan terhadapnya yaitu antara lain; politisasi birokrasi, otoritarian birokrasi, birokrasi katabelece (Istianto, 2011:143).

Istilah patologi lazim digunakan dalam wacana akademis di lingkungan administrasi publik untuk menjelaskan berbagai praktik penyimpangan dalam birokrasi, seperti; paternalisme, pembengkakan anggaran, prosedur yang berlebihan, fragmentasi birokrasi, dan pembengkakan birokrasi (Dwiyanto, 2011:59). Untuk keperluan teoritik, maka dimensi-dimensi patologis yang disebutkan terakhir akan diuraikan secara singkat seperti berikut.

#### 1. Birokrasi Paternalistis

Perilaku birokrasi paternalistis adalah hasil dari proses interaksi yang intensif antara struktur birokrasi yang hierarkis dan budaya paternalistis yang berkembang dalam masyarakat. Struktur birokrasi yang hierarkis cenderung membuat pejabat bawahan menjadi sangat tergantung pada atasannya. Ketergantungan itu kemudian mendorong mereka untuk memperlakukan atasan secara berlebihan dengan menunjukkan loyalitas dan pengabdian yang sangat tinggi kepada pimpinan dan mengabaikan perhatiannya kepada para pengguna layanan yang seharusnya menjadi perhatian utama (Mulder, 1985).

Struktur birokrasi yang hierarkis mendorong pejabat bawahan untuk menunjukkan loyalitas dan penghormatan kepada

atasan secara berlebihan, karena seorang pejabat bawahan hanya memiliki satu atasan. Pejabat atasan memiliki peran yang penting dalam pengembangan karier pegawai, karena informasi mengenai kinerja pegawai sangat ditentukan oleh atasannya. Bahkan penilaian kinerja pegawai itu dilakukan oleh atasan langsung. Informasi mengenai kinerja pegawai atau pejabat itu kemudian diteruskan oleh atasan langsung kepada pejabat atasan yang lebih tinggi.

Peranan atasan langsung dalam penilaian kinerja menjadi sangat penting sehingga wajar apabila para pejabat birokrasi cenderung memperlakukan atasannya secara berlebihan. Mereka cenderung menunjukkan perilaku ABS, yaitu memberikan laporan yang baik dan menyenangkan atasan dengan menciptakan distorsi informasi. Akibatnya, para pejabat atasan seringkali menjadi kurang memahami realitas masalah yang dihadapi oleh masyarakat (Harmon, 1995). Berbagai persoalan yang dikeluhkan oleh pengguna layanan tidak tersampaikan pada pejabat atasan, namun tidak diatasi sendiri oleh petugas pelayanan karena mereka tidak memiliki kewenangan yang memadai untuk meresponsnya. Mereka beranggapan bahwa menyampaikan persoalan yang terkait dengan pelaksanaan tugasnya dapat menciptakan penilaian buruk dari pejabat atasan terhadap kinerja mereka. Akibatnya responsivitas birokrasi dan pejabatnya terhadap dinamika lingkungannya menjadi sangat rendah.

## 2. Prosedur Yang Berlebihan

Prosedur yang berlebihan merupakan bentuk penyakit birokrasi publik yang menonjol di berbagai instansi pelayanan publik di Indonesia. Birokrasi publik bukan hanya mengembangkan prosedur yang rigid dan kompleks, tetapi juga mengembangkan ketaatan terhadap prosedur secara berlebihan. Dalam birokrasi publik, prosedur bukan lagi sebagai fasilitas yang dibuat untuk

membantu penyelenggaraan layanan tetapi sudah menjadi seperti berhala yang harus ditaati oleh para pejabat birokrasi dalam kondisi apapun. Bahkan prosedur sudah menjadi tujuan birokrasi itu sendiri dan menggusur tujuan yang semestinya, yaitu melayani publik secara profesional dan bermartabat. Apapun penyebabnya, pelanggaran terhadap prosedur selalu dianggap sebagai penyimpangan dan karena itu pelanggarnya harus diberi sanksi.

Dalam birokrasi Weberian pengembangan prosedur yang rinci dan tertulis dilakukan untuk menciptakan kepastian pelayanan. Prosedur tertulis yang jelas dan rinci sebenarnya diperlukan oleh pejabat birokrasi sebagai penyelenggara layanan ataupun oleh para pengguna layanan. Para pejabat birokrasi memerlukan prosedur yang rinci dan tertulis karena dengan prosedur seperti itu mereka terhindar dari keharusan mengambil keputusan. Keberadaan prosedur pelayanan sangat membantu mereka dalam menentukan tindakan yang harus dilakukan untuk merespon berbagai persoalan yang muncul dalam penyelenggaraan layanan. Risiko melakukan kesalahan dalam mengambil keputusan bias dihindari dengan adanya prosedur pelayanan yang tertulis dan rinci.

Prosedur yang tertulis dan rinci juga menguntungkan bagi para pengguna layanan, karena mereka dapat lebih mudah memahami hak dan kewajibannya dalam mengakses pelayanan. Mereka juga menjadi semakin mudah mengetahui apakah hak-haknya sebagai warga negara dilanggar oleh para pejabat birokrasi atau tidak pada saat mereka mengakses pelayanan publik. Para pengguna layanan juga menjadi lebih mudah untuk turut serta mengontrol proses penyelenggaraan layanan publik. Tanpa prosedur yang jelas dan rinci maka sangat sulit bagi para pengguna layanan untuk memahami hak dan kewajibannya ataupun menjalankan peran kontrol terhadap proses

penyelenggaraan layanan publik. Oleh karena itu, prosedur yang rinci dan tertulis sebenarnya diperlukan oleh pejabat birokrasi dan pengguna layanan. Tidaklah mengherankan jika prosedur kemudian berkembang semakin banyak sehingga menjadikan birokrasi mengalami *over regulation* yang juga merupakan salah satu penyakit birokrasi.

### 3. Pembengkakan Birokrasi

Mengamati sejarah perkembangan berbagai birokrasi pemerintah di Indonesia dengan mudah dapat dilihat perkembangan sejumlah birokrasi yang semula dibentuk dengan misi yang jelas dan struktur yang ramping, tetapi dalam waktu singkat birokrasi tersebut sudah berubah menjadi kerajaan birokrasi yang besar. Kecenderungan seperti ini sebenarnya bukan hanya terjadi di Indonesia, tetapi juga terjadi di negara-negara lainnya. Fenomena ini lazim terjadi karena memang ada kecenderungan dari internal birokrasi untuk mengembangkan diri seiring dengan kegiatan untuk memperbesar kekuasaan dan anggaran.

Menurut Dwiyanto (2011:97) terdapat dua cara yang biasanya ditempuh untuk membengkakkan birokrasi. Cara pertama dilakukan dengan memperluas misi birokrasi. Pada saat pemerintah membentuk satuan birokrasi tertentu biasanya pemerintah memiliki gambaran yang jelas mengenai misi yang akan diemban oleh satuan birokrasi itu. Misi itu juga yang menjadi alasan dibentuknya sebuah atau beberapa satuan birokrasi. Namun, setelah terbentuk, para pejabat di birokrasi itu untuk selanjutnya cenderung memperluas misi birokrasi. Alasan utama yang mendorong mereka memperluas misi birokrasi tidak lain adalah keinginan para pejabat itu untuk dapat mengakses kekuasaan dan anggaran yang lebih besar.

Cara kedua untuk membengkakkan birokrasi adalah dengan melakukan kegiatan di luar misinya. Tindakan seperti ini banyak sekali dilakukan oleh satuan-satuan birokrasi, baik di pemerintah pusat maupun daerah. Munculnya inisiatif untuk membengkakkan birokrasi juga disebabkan oleh cara pengalokasian anggaran yang berorientasi pada input. Karena alokasi anggaran didasarkan pada input, maka birokrasi dan para pejabatnya yang ingin memperoleh anggaran besar cenderung memperbesar input. Cara termudah untuk memperbesar input adalah dengan menciptakan banyak kegiatan.

#### 4. Fragmentasi Birokrasi

Fragmentasi adalah pengkotak-kotakan birokrasi ke dalam sejumlah satuan yang masing-masing memiliki peran tertentu. Fragmentasi birokrasi memiliki beberapa interpretasi. Fragmentasi birokrasi dapat menunjukkan derajat spesialisasi dalam birokrasi. Dalam konteks ini pembentukan satuan-satuan birokrasi didorong oleh keinginan untuk mengembangkan birokrasi yang mampu merespons permasalahan publik yang cenderung semakin kompleks.

Namun, fragmentasi birokrasi yang tinggi juga dapat disebabkan oleh sejumlah motif lainnya. Pemerintah mengembangkan satuan birokrasi dalam jumlah banyak bias saja bukan karena keinginan pemerintah untuk merespon kebutuhan dan aspirasi masyarakat secara efisien dan efektif, melainkan karena adanya tujuan tertentu.

Salah satu faktor penyebab timbulnya penyakit birokrasi yang paling dominan menurut penulis adalah disebabkan rendahnya akhlak aparatur. satu contoh kasus korupsi misalnya, pada umumnya tidak dilakukan oleh rendahnya akhlak aparatur. Suatu contoh kasus korupsi misalnya, pada umumnya tidak dilakukan

oleh karena pengetahuan yang rendah, tetapi justru dilakukan oleh aparaturnya berpendidikan tidak rendah. Rendahnya moralitas pegawai menunjukkan rendahnya atau tidak dipergunakannya norma-norma etika sebagai acuan dalam berpikir, bertindak dan berperilaku dalam pelaksanaan tugas pekerjaan di bidangnya.

Moralitas merupakan suatu dorongan dari untuk melakukan suatu sistem atau etika, sehingga semakin tinggi kadar moralitas seseorang semakin kuat daya dorongan melaksanakan nilai-nilai etika dalam kehidupan sehari-harinya. Demikian pula sebaliknya kadar moralitas yang rendah, maka dorongan penerapan nilai-nilai etika semakin rendah pula.

Dalam buku *Patologi Serta Terapinya Dalam Ilmu Administrasi Dan Organisasi* mengatakan bahwa patologi birokrasi adalah sebagai berikut :

1. Penyakit nepotisme,

Istilah nepotisme pada mulanya lebih banyak di bicarakan dalam materi administrasi kepegawaian personal manajemen, kemudian berkembang lebih lanjut kedalam berbagai aspek kehidupan pada manusia lainnya. Mengapa terjadi nepotisme dalam administrasi, karena tidak tercapainya kepuasan yang diharapkan semula, tetapi justru yang terjadi adalah ketidakpuasan karena tidak terpenuhinya kebutuhan, sebagai faktor utama dalam menciptakan kepuasan manusia. Namun demikian bahwa pemikiran yang seimbang dan tindakan yang seimbang akan melahirkan tingkat kepuasan secara adil dan merata dalam kehidupan manusia yang terlibat dalam ikatan kerja sama. Ketidakseimbangan aktivitas manusia dalam administrasi sangat mudah diserang oleh virus penyakit nepotisme yang merugikan dirinya sendiri.

Penyakit nepotisme dalam administrasi juga menciptakan suatu perubahan dalam sebuah bentuk kerja sama, tetapi



perubahan yang diciptakan tersebut berorientasi kepada perubahan negative. Penyakit nepotisme dalam administrasi sangat berpengaruh negative dalam pengembangan konseptual teoritis, actual empiris, dan etika administrasi sehingga wawasan keilmuan untuk menciptakan kecerdasan beripikir dan keterampilan untuk menciptakan kemahiran bertindak akan menjadi kabur serta suatu saat akan terkubur.

Penanganan virus penyakit nepotisme dalam administrasi seharusnya dilakukan secara terus menerus, karena kemungkinan akan berkembang apabila kita tidak waspada. Tindakan yang dilakukan itu merupakan suatu permulaan karena diawali oleh pemikiran yang dilandasi wawasan keilmuan, ketangguhan moralitas, dan keteguhan iman. Oleh sebab itu kita semua harus senantiasa menjunjung tinggi nilai kebenaran sehingga virus-virus penyakit nepotisme itu tidak akan mengancam kehidupan kita setiap saat. Sebaiknya semua manusia yang terlibat dalam kerja sama untuk melakukan aktivitas administrasi saling mengontrol dan mengingatkan antara satu dengan yang lainnya tentang bahaya virus penyakit nepotisme.

## 2. Penyakit kolusi

Kolusi adalah suatu tindakan dari kedua belah pihak untuk menciptakan kesepakatan yang sesungguhnya bertentangan dengan etika, moralitas, rasionalitas, keimanan dan peraturan yang berlaku dalam suatu bentuk ikatan kerjasama. Pengertian kolusi ini jelas bahwa sangat merugikan bagi orang-orang yang berperilaku berdasarkan tindakan moralitas, etika, rasionalitas, keimanan dan peraturan yang berlaku dalam ikatan kerjasama. Dan kemudian menguntungkan secara konkret atau secara realita bagi orang-orang yang perbuatan atau tindakannya bertentangan dengan

moralitas, etika, rasionalitas, keimanan dan peraturan yang berlaku dalam bentuk ikatan kerjasama.

Penyakit atau patologi kolusi administrasi telah menjangkit hampir disemua lini dalam administrasi Negara maupun administrasi pemerintahan. Mulai dari tingkat pusat sampai kepada tingkat daerah kabupaten atau kota, bahkan sampai kepada desa-desa. Penyakit atau patologi kolusi administrasi ini secepatnya perlu diagnosis sehingga dapat memberi kembali sehat.

Penanganan virus patologi kolusi dalam berbagai aktivitas administrasi diharapkan dapat tercipta sebuah pengaturan hubungan dan keharmonisan kerja antar sesama manusia yang terkait dalam bentuk kerja sama. Diharapkan pula terciptanya keteraturan kerja yang dilakukan oleh seluruh unsur yang ada dalam administrasi. Tindakan penanganan virus tersebut bukanlah menjadi akhir persoalan, melainkan akan berdinamisasi sesuai dengan tuntutan perubahan kebutuhan anggota yang terkait dalam kerjasama. Penanganan virus patologi kolusi dalam administrasi yang tidak tepat terutama konsultan yang bukan ahli dalam rangka menerapi virus patologi kolusi sebenarnya bukan saja merugikan manusia yang terkait dalam kerjasama tetapi mungkin manusia lainnya yang berada diluar ikatan kerjasama.

### 3. Penyakit korupsi

Penyakit atau patologi korupsi administrasi merupakan suatu penyakit yang sangat ditakuti oleh semua ikatan bentuk kerjasama manusia melalui organisasi internasional , Negara, pemerintah, sampai kepada organisasi swasta pun, semuanya ketakutan bila terjangkit virus-virus penyakit atau patologi korupsi yang dapat mematikan aktivitas administrasi. Penyakit korupsi yang begitu ditakuti oleh semua pihak mulai dari anggota ikatan kerjasama yang terendah sampai kepada anggota yang tertinggi, atau mulai dari

anggota masyarakat terendah sampai kepada anggota masyarakat yang tertinggi.

Korupsi adalah suatu perbuatan atau tindakan seseorang atau beberapa orang baik statusnya sebagai bawahan maupun pejabat dalam suatu organisasi yang melakukan pelanggaran etika, moralitas, rasionalitas, keyakinan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan mendapatkan sesuatu keuntungan dalam rangka memenuhi keinginan dan kebutuhan seseorang atau beberapa orang yang dapat berakibat merugikan orang lain atau Negara.

Manurut Kartini Kartono korupsi adalah tingkah laku individu yang menggunakan wewenang dan jabatan guna mengeruk keuntungan pribadi, merugikan kepentingan umum dan Negara. Jadi korupsi merupakan gejala salah pakai, salah urus terhadap sumber-sumber kekayaan Negara dengan menggunakan wewenang dan kekuatan formal untuk memperkaya dirinya dengan jalan menggunakan segala kekuatan yang dimiliki terutama bersumber dari jabatan kewenangan.

Untuk pengobatan atau menerapi penyakit atau patologi korupsi dapat dilakukan langkah-langkah :

- a) Penysadaran etika
- b) Penysadaran moralitas
- c) Peningkatan keimanan
- d) Kelayakan hidup
- e) Penegakan peraturan
- f) Pemberian pemahaman
- g) Pemberian sanksi

#### 4. Penyakit keserakahan

Penyakit atau patologi keserakahan dalam pelaksanaan aktivitas administrasi adalah suatu metode teknik dan taktik yang dilakukan

seseorang anggota yang terkait dalam ikatan bentuk kerjasama berpikir dan bertindak untuk dapat menguasai sebagian atau bahkan kalau bisa keseluruhan factor-faktor kenikmatan khususnya yang berupa material dengan mengorbankan orang lain.

Penyakit atau patologi keserakahan manusia sebenarnya adalah suatu penyakit yang sangat kejam karena dapat menghancurkan ikatan kerjasama dan bahkan mematikannya. Penyakit atau patologi keserakahan bukan semata-mata hanya mengumpulkan harta benda yang melimpah untuk memenuhi kebutuhan, tetapi lebih banyak diarahkan kepada pemenuhan keinginan. Keinginan yang berlebihan hanya menimbun harta benda saja dengan memperolehnya tidak wajar.

Penanganan virus patologi keserakahan dalam administrasi diperlukan ketegasan dan kejujuran secara individual disamping harus pula diperlakukan atau dengan kata lain dispesialisasikan untuk dapat memahami bahwa keserakahan dengan merampas hak orang lain disamping mendapat hukuman moral juga mendapatkan jeratan hukum yang berlaku.

#### 5. Penyakit egoisme

Penyakit atau patologi egois terhadap pelaksanaan kegiatan atau aktivitas administrasi adalah sifat-sifat manusia yang terkait dalam bentuk kerjasama yang selalu ingin menang sendiri ketika mendiskusikan sesuatu pemikiran, baik secara ilmiah maupun pemikiran terhadap suatu penyelesaian permasalahan atau kegiatan. Egoism sebenarnya adalah suatu virus penyakit atau patologi dalam pelaksanaan setiap aktivitas administrasi. Jika terlalu kuat pengaruh manusia yang memiliki sifat egoisme sangat memungkinkan aktivitas yang dilakukan dalam bentuk kerjasama itu akan bersifat negative dan tidak mustahil dapat mematikan atau membubarkan suatu bentuk kerjasama yang dituntut oleh administrasi.

Untuk menerapi patologi egoisme yang menyerang dalam pelaksanaan aktivitas administrasi sebenarnya banyak cara yang dapat dilakukan agar hasil yang diharapkan dalam ikatan kerjasama itu dapat terwujud dengan baik. Langkah-langkah untuk menerapi patologi tersebut adalah :

- a) Melalui interaksi social
- b) Melakukan keterbukaan
- c) Melalui penididikan dan pelatihan
- d) Melalui kelompok informal dan kelompok formal
- e) Persekongkolan jabatan, jabatan dari sudut pandang pengaturan dari berbagai aktivitas sering juga diistilahkan dengan pemimpin, sedangkan jabatan yang melakukan aktivitas diistilahkan sebagai yang dipimpin.

Persekongkolan jabatan adalah suatu usaha yang dilakukan dua orang manusia atau lebih dengan menciptakan kesepakatan guna mempertahankan atau memperoleh suatu jabatan tertentu dalam organisasi dengan mengorbankan orang lain. Persekongkolan jabatan yang senantiasa terjadi dalam kehidupan manusia dalam suatu organisasi sebenarnya merupakan bagian penyakit yang dapat menciptakan ketidakstabilan dan bahkan mungkin kematian suatu organisasi.

Berikut ini adalah langkah-langkah untuk mencegah berkembang biaknya virus patologi persekongkolan jabatan :

- a. Pengisian atau rekrutmen jabatan
- b. Batasan kewenangan dan tanggung jawab dalam jabatan
- c. Persyaratan jabatan
- d. Penghasilan jabatan.

## 6. Persekongkolan pekerjaan

Dalam suatu ikatan organisai ada berbagai jenis pekerjaan ada jenis pekerjaannya ringan tetapi hasilnya besar dan ada juga sebaliknya pekerjaan nya sulit tapi hasilnya kurang.

Cara mengurangi atau menghilangkan persekongkolan pekerjaan dalam suatu ikatan dalam bentuk kerjasama yang dewasa ini dimana-mana terdengar jerit tangis manusia yang tidak memiliki kemampuan itu, yang perlu diciptakan adalah

- a) Menciptakan kondisi social yang baik
- b) Menciptakan emosional yang cerdas
- c) Menciptakan intelektualitas yang baik
- d) Menciptakan karakter yang baik
- e) Menciptakan spiritualitas yang baik

## 7. Persekongkolan

Status adalah usaha mempertahankan status yang dimilikinya dengan menyebabkan melemahkan ataupun merugikan organisasi. Persekongkolan status yang di miliki oleh manusia dalam sebuah organisasi jika dibiarkan tumbuh dan berkembang akan merusak norma-norma social, moralitas masyarakat, rasionalitas keilmuan. Terhadap manusia yang mengalami atau menderita penyakit ini sebaiknya memberikan langkah-langkah :

- a) Menanamkan pengertian pemahaman tentang virus penyakit persekongkolan status dalam aktivitas administrasi yang sesungguhnya bukan saja akan merugikan sekelompok orang melainkan lebih pada perkembangan dan penguatan proses administrasi itu sendiri dan pencapaian tujuan yang efektif, efisien dan rasional.
- b) Memberikan kesadaran bahwa hasil yang dicapai akibat dari virus penyakit ini akan lebih banyak kerugian dan

kesengsaraan bila dibandingkan dengan manfaat dan keuntungan yang diterima

- c) Memberikan teknik atau cara menghindari sehingga semua anggota dalam proses kerjasama aktivitas dapat terindar dari virus penyakit ini.

#### 8. Persekongkolan kolega,

Sasaran manusia dalam melakukan persekongkolan dalam kolega atau sering diistilahkan dengan pertemanan ini senantiasa bertujuan untuk menciptakan keamatan pertemanan atau ikatan keprofesian yang kuat, sehingga kepuasan dalam kehidupan kedua belah pihak senantiasa dapat terjamin walaupun mungkin dapat merugikan pihak-pihak tertentu. Tindakan merugikan orang lain kerana persekongkolan kolega merupakan suatu tindakan yang dapat menciptakan penyakit administrasi bila tidak ditangani dan diarahkan kepada yang positif kemungkinan dapat menghambat atau merusak dalam pertumbuhan organisasi maupun perkembangan administrasi baik dalam arti keilmuan maupun profesionalitas.

#### 9. Persekongkolan keluarga

Virus patologi persekongkolan dalam berbagai anggota keluarga terhadap proses aktivitas administrasi dalam sebuah ikatan kerjasama janganlah dianggap bahwa persepsi dan pandangan anggota keluarga merupakan salah satu ancaman yang dapat mengganggu tetapi juga dapat merupakan penyebab utama lahirnya kekhawatiran keberlangsungan hidup administrasi.

Kekeliruan dan kesalahan terhadap penanganan virus patologi ini dalam administrasi akan dapat menciptakan kekacauan dan ketidakstabilan kondisi pelaksanaan aktivitas setiap anggota birokrasi tersebut. Menerapi virus patologi ini bukan saja dilakukan oleh dokter konsultan yang memiliki kemampuan spesialisasi dari berbagai jenis virus yang handal tetapi juga harus didukung oleh

pengalaman terhadap penanganan penaggualan virus patologi persekongkolan yang sebenarnya bukan saja merugikan manusia lain tetapi merugikan dirinya sendiri. Oleh sebab itu harus dilibatkan seluruh jajaran anggota birokrasi yang mulai dari tingkat pimpinan yang tertinggi sampai pada yang terendah.

- Beberapa Upaya Dalam Mengatasi Patologi Birokrasi

Berikut alternatif pemecahan masalah patologi di tubuh birokrasi di Indonesia dalam membangun pelayanan publik yang efisien, responsif, dan akuntabel dan transparan perlu ditetapkan kebijakan yang menjadi pedoman perilaku aparat birokrasi pemerintah sebagai berikut:

1. Dalam hubungan dengan berpola patron- klien tidak memiliki standar pelayanan yang jelas/pasti, tidak kreatif. Perlu membuat peraturan Undang–Undang pelayanan publik yang memihak pada rakyat.
2. Dalam hubungan dengan struktur yang gemuk, kinerja berbelit – belit, perlu dilakukan restrukturisasi brokrasi pelayanan publik.
3. Untuk mengatasi Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme selain hal diatas diharapkan pemerintah menetapkan perundangan dibidang infomatika (IT) sebagai bagian pengembangan dan pemanfaatan e Goverment agar penyelenggaraan pelayanan publik terdapat transparasi dan saling kontrol.
4. Setiap daerah provinsi dan kabupaten dituntut membuat Perda yang jelas mengatur secara seimbang hak dan kewajiban dari penyelenggara dan pengguna pelayanan publik.
5. Setiap daerah diperlukan lembaga Ombusman.Lembaga ini bisa berfungsiingin



mendudukan warga pada pelayanan yang prima. Ombusman harus diberikan kewenangan yang memadai untuk melakukan investigasi dan mencari penyelesaian yang adil terhadap perselisihan antara pengguna jasa dan penyelenggara dalam proses pelayanan publik.

6. Peran kualitas sumber daya aparatur sangat mempengaruhi kualitas pelayanan, untuk itu kemampuan kognitif yang bersumber dari intelegensi dan pengalaman, skill atau ketrampilan, yang didukung oleh sikap (attitude) merupakan faktor yang dapat digunakan untuk memecahkan masalah patologi atau penyakit birokrasi yang berhubungan dengan pelayanan publik di Indonesia. Untuk itu pelatihan diharapkan mampu menjadi program yang berkelanjutan agar sumber daya aparatur memiliki kecerdasan intelektual, emosional dan spiritual sebagai landasan dalam pelayanan publik.

Kutipan Lord Acton (1972), "Power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely" (Kekuasaan cenderung untuk berbuat korupsi, kekuasaan yang absolut berkorupsi secara absolut pula) secara implisit menjelaskan hubungan bagaimana seseorang yang berkuasa terlalu lama akan mempunyai kecenderungan untuk menyelewengkan kekuasaannya. Manifestasinya dalam bentuk KKN. Sehingga langkah strategis pertama yang harus diambil adalah menempatkan para birokrat yang sudah terlalu lama berkuasa berkecimpung di dalam urusan pelayanan ke posisi yang lain (tour of duty). Baik itu rotasi horisontal ataupun promosi vertikal.

Langkah strategis yang kedua adalah dengan sedini mungkin mengenalkan teknologi informasi di lingkungan Pemerintah. Yang pertama dengan menghindarkan interaksi/transaksi uang cash antara pelanggan dan pelayan. Hal ini didasarkan atas asumsi bahwa semakin sering seseorang

mengadakan kontak langsung dengan uang tunai, semakin besar pula kesempatan orang itu untuk mengadakan KKN. Walaupun katakanlah sudah secara eksplisit diterangkan biaya serta waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan proses pelayanan, akan tetapi praktek di lapangan akan berbicara lain. Hal seperti ini dapat disiasati dengan menyediakan mesin.

Cara lain dapat berupa transfer uang di bank dengan sistem online dengan mengadakan kerjasama antara pihak penyedia layanan (Pemerintah Daerah) dengan pihak bank. Yang kedua, ditinjau dari sudut pandang pengguna jasa pelayanan, yaitu dengan memperkenalkan budaya antri yang tersistematis melalui pengadaan mesin antri (queueing machine). Kenapa budaya antri? Karena masyarakat Indonesia pada umumnya masih belum menganggap antri sebagai pola atau gaya hidup yang efektif. Sistem ini telah banyak diaplikasikan di instansi-instansi swasta dan hasilnya-pun cukup efektif untuk menciptakan suasana yang tertib dan kondusif.

Kemudian berkenaan dari pihak birokrat sendiri sebagai penyedia monopoli pelayanan publik, sebagai wujud pertanggungjawaban langsung (direct responsibility) kepada pengguna jasa layanan, alangkah lebih baiknya apabila di luar loket pelayanan dipasang nama petugas pelayanan yang bertugas pada hari itu sehingga langkah strategis ketiga ini diharapkan apabila terjadi ketidakpuasan pelanggan kepada penyedia jasa layanan akan langsung dapat dicatat nama petugasnya dan segera bisa ditindaklanjuti.

Ketiga langkah strategis di atas hanyalah beberapa cara di antara sekian banyak cara yang dapat ditempuh Pemerintah dalam mengeliminasi tindakan KKN yang sudah berakar di setiap lini kehidupan bangsa kita. Memang sebenarnya akar dari tindakan KKN ini tidak terlepas dari belum terpenuhinya kesejahteraan

aparatur negara, kaitannya dengan pendapatan take home pay mereka. Akan tetapi, berdasarkan penelitian dari The World Bank Development Research Group Public Service Delivery (Juni, 2001) meragukan mengenai gaji kecil aparatur negara merupakan alasan untuk melakukan korupsi. Hanya disebutkan disana bahwa merubah struktur penggajian mungkin suatu bagian yang penting dalam reformasi birokrasi, tapi seharusnya jangan dilihat sebagai alat utama untuk melawan korupsi.

### **C. PENUTUP**

- Kesimpulan

Dari materi yang telah terurai di atas dapat di simpulkan bahwa patologi birokrasi adalah penyakit di dalam birokrasi yang sangat mengganggu jalannya aktivitas di dalam birokrasi tersebut. Penyakit birokrasi yang terjadi bukan saja membahayakan manusia di dalam organisasi tersebut yang melakukannya tetapi juga orang lain di dalam organisasi tersebut akan merasakan bahaya patologi birokrasi tersebut, bahkan lebih dari itu patologi dalam birokrasi dapat mendatangkan bahaya bagi seluruh masyarakat. Adapun yang perlu diperhatikan adalah:

1. Patologi Birokrasi harus diobati dengan Aturan, System dan Komitmen pengelolaan yang berorientasi "melayani, bukan dilayani", "mendorong, bukan menghambat", "mempermudah, bukan mempersulit", "sederhana, bukan berbelit-belit", "terbuka untuk setiap orang, bukan hanya untuk segelintir orang". Pemerintah harus merubah paradigma lamanya dari yang dilayani menjadi pelayanan dan pengabdian masyarakat.
2. Penguatan kelembagaan untuk meningkatkan pengelolaan kualitas pelayanan publik ini ditujukan pada pelayanan publik dengan model satu pintu dan pelayanan yang berbasis pada pelayanan administrasi dokumen.

3. Peningkatan kualitas pelayanan publik diwujudkan melalui terbentuknya komitmen moral yang tinggi dari seluruh aparatur daerah dan dukungan stakeholders lainnya.
4. Selain kepemimpinan dan tim yang tangguh, peningkatan pelayanan publik juga dipengaruhi oleh aspek kejelasan dan kepastian proses pelayanan seperti prosedur (mekanisme), biaya, hasil yang diperoleh dan waktu.
5. Sumber daya yang ada merupakan daya dukung yang signifikan demi lancarnya pelayanan yang berkualitas. SDM atau karyawan yang terampil, memiliki wawasan serta sisi kemanusiaan yang kuat misalnya empathy adalah faktor utama dari sumber daya yang harus dimiliki terlebih dahulu

## REFERENSI

Miftah Thoha.2003. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*.

Jakarta:Penerbit Raja

Grafindo.

Sondang P. Siagian.1994. *Patologi Birokrasi Analisis Identifikasi dan Terapinya*.

Jakarta: Ghalia Indonesia.

# **ETIKA BIROKRASI PUBLIK DAN NETRALITAS BIROKRASI**

## **A. PENDAHULUAN**

Birokrasi merupakan sistem pemerintahan yang diterapkan di Indonesia. Birokrasi di Indonesia masih belum berjalan dengan baik karena masih banyak penyakit birokrasi yaitu presentase belanja operasional kebutuhan internal pemerintah lebih besar daripada belanja publik pada Pemerintah Daerah, tingkat korupsi yang masih cukup tinggi, terdapat inefektivitas dan inefisiensi dalam pengelolaan pembangunan, kualitas ASN yang masih belum optimal, organisasi pemerintah yang cenderung besar dan kualitas publik yang masih belum memenuhi harapan publik (Menpan-RAB : 2018). Adanya penyakit birokrasi apabila tidak atasi dapat menyebabkan penyelenggaraan pemerintahan tidak berjalan dengan baik dan mengurangi tingkat kepercayaan masyarakat. Oleh karena itu Pemerintah Indonesia saat ini sedang gencar-gencarnya untuk melakukan reformasi birokrasi. Salah satu upaya dalam reformasi birokrasi yaitu melalui etika birokrasi atau administrasi publik. Etika birokrasi itu terkait dengan mentalitas dan moralitas aparat birokrasi dalam melaksanakan fungsi pemerintahan. Namun dalam realitanya masih banyak aparatur sipil negara (ASN) yang etikanya dalam melakukan pekerjaan belum baik dengan banyak kasus ASN di Indonesia tersangkut masalah. Masalah terkait etika birokrasi yang paling umum di Indonesia yaitu korupsi. Banyaknya kasus korupsi ini membuktikan bahwa etika birokrasi yang dimiliki di Indonesia itu masih lemah dan membutuhkan penguatan etika di dalamnya.

Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil PNS. Tujuan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah ini adalah untuk meningkatkan prestasi dan kinerja PNS. Peraturan Pemerintah ini merupakan penyempurna dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan PNS yang dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan dan kebutuhan hukum. Peraturan Pemerintah ini mensyaratkan setiap PNS wajib menyusun SKP berdasarkan rencana kerja tahunan instansi. SKP itu memuat kegiatan tugas jabatan dan target yang harus dicapai dalam kurun waktu penilaian yang bersifat nyata dan dapat diukur

Selain itu dalam pemerintahan juga dikenal dengan adanya netralitas administrasi atau birokrasi. Netralitas birokrasi bukan merupakan hal yang baru, namun dengan adanya administrasi negara sebagai organ birokrasi di Indonesia tampaknya akan sulit bersikap independen dan netral. Menurut Sondang P Siagian birokrasi harus netral, artinya prinsip ini diinterpretasikan dengan mengatakan bahwa birokrasi pemerintah harus tetap berfungsi sebagaimana mestinya, terlepas dari pengaruh partai politik manapun yang berkuasa.

Dengan adanya etika dan netralitas birokrasi akan menghasilkan pemerintahan yang baik atau biasa disebut *Good Governance*. Good governance pada pemerintahan berkaitan dengan tata penyelenggaraan pemerintahan yang baik dalam rangka memenuhi dan menjunjung tinggi keinginan rakyat melalui penyelenggaraan fungsi-fungsi pelayanan yang efisien dan efektif, yang juga harus memperhatikan empat prinsip dasar, yaitu kepastian hukum, transparansi, akuntabilitas, dan profesionalitas. Dalam kaitan ini etika dan netralitas birokrasi jika dilaksanakan dengan baik akan menciptakan penyelenggaraan pemerintahan

## **B. ETIKA**

Etika berasal dari Bahasa Yunani yaitu *ethos* yang artinya kebiasaan atau watak. Dalam kamus besar Bahasa Indonesia (1989:237) etika diartikan sebagai :

1. Ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk dan tentang hak dan kewajiban moral (akhlak)
2. Kumpulan asas atau nilai yang berkenaan dengan akhlak
3. Nilai mengenai benar dan salah yang dianut suatu golongan atau masyarakat

Sementara itu Bertens dalam (Pasolong, 2007 : 190) mengartikan etika sebagai berikut :

1. Etika diartikan sebagai nilai-nilai dan norma-norma moral yang menjadi pegangan bagi seorang atau sekelompok orang dalam mengatur tingkah lakunya. Dengan kata lain, etika disini diartikan sebagai sistem nilai yang dianut oleh sekelompok masyarakat dan sangat mempengaruhi tingkah lakunya.

2. Etika diartikan sebagai kumpulan asas atau nilai moral, atau biasa disebut kode etik.
3. Etika diartikan sebagai ilmu tentang tingkah laku yang baik buruk. Etika merupakan ilmu apabila asas-asas atau nilai-nilai etis yang berlaku begitu saja dalam masyarakat dijadikan bahan refleksi atau kajian secara sistematis dan metodelis.

Menurut Hoobs (1999:4) dalam Joko Widodo, 2005 : 48 diartikan etika berkaitan dengan standar perilaku diantara orang-orang dalam kelompok sosial. Etika merupakan prinsip-prinsip nilai yang sistematis dari kedua hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa etika merupakan seperangkat prinsip nilai moral yang dapat dijadikan pedoman, atau standar acuan orang-orang berperilaku dalam kelompok sosial tertentu.

### **Budaya Etika**

*Good governance* merupakan tuntutan yang terus menerus diajukan oleh public dalam perjalanan roda pemerintahan. Tuntutan tersebut merupakan hal yang wajar dan sudah seharusnya direspon positif oleh aparatur penyelenggaraan pemerintahan *good governance* mengandung dua arti :

1. Menjunjung tinggi nilai-nilai luhur yang hidup dalam kehidupan masyarakat berbangsa dan bernegara yang berhubungan dengan nilai-nilai kepemimpinan *good governance* mengarah kepada asas demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.
2. Pencapaian visi dan misi secara efektif dan efisien . Mengacu kepada struktur dan kapabilitas pemerintah serta mekanisme sistem kestabilan politik dan administrasi negara yang bersangkutan.

Untuk Penyelenggaraan *good governance* tersebut maka diperlukan etika pemerintah. Etika merupakan suatu ajaran yang berasal dari filsafat mencakup tiga hal yaitu :



1. Logika, mengenai tentang benar dan salah
2. Etika , mengenai tentang perilaku baik dan buruk.
3. Ekstetika, mengenai tentang keindahan dan kejelekan

### **C. ETIKA BIROKRASI/ADMINISTRASI PUBLIK**

Menurut Widodo (2001:252) etika dalam administrasi publik memiliki 2 fungsi yaitu :

1. Sebagai pedoman dan acuan bagi administrator publik dalam menjalankan tugas dan kewenangannya.
2. Sebagai standar penilaian perilaku dan tindakan administrator publik.

Dengan kata lain, etika administrasi publik dapat dijadikan petunjuk tentang apa yang harus dilakukan oleh administrator publik dalam menjalankan kebijakan politik, sekaligus dapat digunakan sebagai standar penilaian apakah perilaku administrator publik dalam menjalankan kebijakan politik dapat dikatakan baik atau buruk.

Di dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional tahun 2005-2025 etika birokrasi terus dikembangkan pada salah satu misi yaitu mengembangkan etika birokrasi dan budaya kerja yang transparan, akuntabel, peka, dan tanggap terhadap kepentingan dan aspirasi masyarakat di seluruh wilayah negara Republik Indonesia. Menurut Sahya Anggara (2016:405) penyusunan kode etik minimal didasari oleh empat pertimbangan yaitu :

1. Profesionalisme

Keahlian yang dimiliki oleh seseorang yang diperoleh dari pendidikan formal, dari bakat juga dari kompetensi mengerjakan sesuatu.

2. Akuntabilitas

Kesanggupan seseorang untuk mempertanggungjawabkan apapun yang dilakukan berkaitan dengan pekerjaan dan perannya.

3. Menjaga kerahasiaan

Kemampuan memelihara kepercayaan dengan sikap hati-hati dalam memberikan informasi.

4. Independensi

5. Sikap netral atau tidak memihak salah satu pihak.

Selain prinsip di atas prinsip-prinsip *good governance* dapat menjadi parameter dalam pelaksanaan birokrasi yaitu : partisipasi masyarakat, tegaknya supremasi hukum, transparansi, kepedulian terhadap *stakeholder*, berorientasi pada konsensus, kesetaraan, efektivitas dan efisiensi, akuntabilitas, dan visi strategis. Kode etik birokrasi diatur dalam Undang-Undang No 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dalam Bab II Pasal 5 ayat 1 yaitu kode etik dan kode perilaku bertujuan untuk menjaga martabat dan kehormatan ASN.

Kode etik merupakan hasil kesepakatan atau konvensi suatu kelompok sosial. Kode etik adalah persetujuan bersama yang timbul dari diri para anggota itu sendiri untuk lebih mengarahkan perkembangan mereka sesuai dengan nilai-nilai ideal yang diharapkan. Dengan demikian pemakaian kode etik tidak terbatas pada organisasi-organisasi yang personalianya memiliki keahlian khusus. Pelaksanaan kode etik tidak terbatas pada kaum profesi karena sesungguhnya setiap jenis pekerjaan dan setiap jenjang keputusan mengandung konsekuensi moral. Kode etik bisa menjadi sarana untuk mendukung pencapaian tujuan organisasi karena bagaimanapun juga organisasi hanya akan dapat meraih sasaran-sasaran akhirnya kalau setiap pegawai yang bekerja didalamnya memiliki aktivitas dan perilaku yang baik.

Kode etik berfungsi patokan-patokan sikap mental yang ideal bagi segenap unsur organisasi. Selain itu dapat mendorong organisasi itu sendiri. Manfaat lain yang didapat dari perumusan kode etik adalah para aparat akan memiliki kesadaran moral atas

kedudukan yang diperolehnya dari negara atas nama rakyat. Pejabat yang menaati norma-norma dalam kode etik akan menempatkan kewajibannya sebagai aparat pemerintah (*incumbency obligation*) di atas kepentingan-kepentingan akan karir dan kedudukan. Pejabat tersebut akan melihat kedudukan sebagai alat, bukan sebagai tujuan. Oleh karena itu kode etik mengandaikan bahwa para pejabat publik dapat berperilaku sebagai pendukung nilai-nilai moral dan sekaligus pelaksana dari nilai-nilai tersebut dalam tindakan-tindakan yang nyata.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Pasal 5 ayat 2 tentang Aparatur Sipil Negara Kode etik dan kode perilaku sebagaimana berisi pengaturan perilaku agar Pegawai ASN :

- a. Melaksanakan tugasnya dengan jujur, bertanggung jawab, dan berintegritas tinggi;
- b. Melaksanakan tugasnya dengan cermat dan disiplin;
- c. Melayani dengan sikap hormat, sopan, dan tanpa tekanan;
- d. Melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. Melaksanakan tugasnya sesuai dengan perintah atasan atau pejabat yang berwenang sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan etika pemerintahan;
- f. Menjaga kerahasiaan yang menyangkut kebijakan negara;
- g. Menggunakan kekayaan dan barang milik negara secara bertanggung jawab, efektif, dan efisien;
- h. Menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya;
- i. Memberikan informasi secara benar dan tidak menyesatkan kepada pihak lain yang memerlukan informasi terkait kepentingan kedinasan;

- j. Tidak menyalahgunakan informasi intern negara, tugas, status, kekuasaan, dan jabatannya untuk mendapat atau mencari keuntungan atau manfaat bagi diri sendiri atau untuk orang lain
- k. Memegang teguh nilai dasar ASN dan selalu menjaga reputasi dan integritas ASN; dan
- l. Melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai disiplin pegawai ASN.

Kode etik birokrasi juga tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil sebagaimana tercantum dalam Bab I Pasal I bahwa Kode Etik Pegawai Negeri Sipil yaitu pedoman, sikap, tingkah laku, dan perbuatan. Kemudian terdapat nilai – nilai dasar yang harus dijunjung oleh Pegawai Negeri Sipil :

- 1. Ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa.
- 2. Kesetiaan dan ketaatan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Dasar 1945.
- 3. Semangat nasionalisme.
- 4. Mengutamakan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi atau golongan.
- 5. Ketaatan terhadap hukum dan peraturan perundang – undangan.
- 6. Penghormatan terhadap HAM.
- 7. Tidak diskrimatif.
- 8. Profesionalitas, netralitas dan bermoral tinggi.
- 9. Semangat jiwa korps

Kajian etik birokrasi juga tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil. Pada Bab I Pasal I bahwa Kode Etik Pegawai Negeri Sipil yaitu pedoman, sikap, tingkah laku, dan perbuatan ASN di dalam melaksanakan tugasnya dan kehidupan

sehari – hari. Nilai – nilai Dasar yang harus dijunjung oleh Pegawai Negeri Sipil (Pasal 6) :

1. Ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa.
2. Kesetiaan dan ketaatan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Dasar 1945.
3. Semangat nasionalisme.
4. Mengutamakan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi atau golongan.
5. Ketaatan terhadap hukum dan peraturan perundang – undangan.
6. Penghormatan terhadap HAM.
7. Tidak diskrimatif.
8. Profesionalitas, netralitas dan bermoral tinggi.
9. Semangat jiwa korps.

Dalam pelaksanaan tugas kedinasan dan kehidupan sehari-hari setiap PNS wajib bersikap dan berpedoman pada etika dalam bernegara, dalam penyelenggaraan Pemerintahan, dalam organisasi, dalam bermasyarakat, serta terhadap diri sendiri dan sesama PNS.

1. Etika dalam bernegara meliputi :
  - a. Melaksanakan sepenuhnya Pancasila dan Undang – Undang Dasar 1945 .
  - b. Mengangkat harkat dan bangsa dan negara.
  - c. Menjadi perekat dan pemersatu bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.
  - d. Menaati semua peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam melaksanakan tugas.
  - e. Akuntabel dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

- f. Tanggap, terbuka, jujur, dan akurat, serta tepat waktu dalam melaksanakan setiap kebijakan dan program Pemerintah.
  - g. Menggunakan atau memanfaatkan semua sumber daya Negara secara efisien dan efektif.
  - h. Tidak memberikan kesaksian palsu atau keterangan palsu atau keterangan yang tidak benar.
2. Etika dalam berorganisasi meliputi :
- a. Melaksanakan tugas dan wewenang sesuai ketentuan ketentuan yang berlaku.
  - b. Menjaga informasi yang bersifat rahasia.
  - c. Melaksanakan setiap kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang.
  - d. Membangun etos kerja untuk meningkatkan kinerja organisasi.
  - e. Menjalin kerjasama secara kooperatif dengan unit kerja yang terkait dalam rangka pencapaian tujuan.
  - f. Memiliki kompetensi dalam rangka pelaksanaan tugas.
  - g. Patuh dan taat terhadap standar operasional dan tata kerja.
  - h. Mengembangkan pemikiran secara kreatif dan inovatif dalam rangka peningkatan kinerja organisasi.
  - i. Berorientasi pada upaya peningkatan kualitas kerja.
3. Etika dalam bermasyarakat meliputi :
- a. Mewujudkan pola hidup sederhana.
  - b. Memberikan pelayanan dengan empati hormat dan santun tanpa pamrih dan tanpa unsur pemaksaan.
  - c. Memberikan pelayanan secara cepat, tebal, terbuka, dan adil serta tidak diskriminatif.
  - d. Tanggap terhadap keadaan lingkungan masyarakat.
  - e. Berorientasi kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat dalam melaksanakan tugas.

4. Etika terhadap diri sendiri meliputi :
  - a. Jujur dan terbuka serta tidak memberikan informasi yang tidak benar.
  - b. Bertindak dengan penuh kesungguhan dan ketulusan.
  - c. Menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok, maupun golongan.
  - d. Berinisiatif untuk meningkatkan kualitas pengetahuan kemampuan, keterampilan dan sikap.
  - e. Memiliki daya juang yang tinggi.
  - f. Memelihara kesehatan jasmani dan rohani.
  - g. Berpenampilan sederhana, rapih dan sopan.
5. Etika terhadap sesama Pegawai Negeri Sipil meliputi :
  - a. Saling menghormati sesama warga negara yang memeluk agama atau kepercayaan yang berlainan.
  - b. Memelihara rasa persatuan dan kesatuan sesama PNS.
  - c. Saling menghormati antara teman sejawat baik secara vertical maupun horizontal dalam suatu unit kerja, instansi, maupun antar instansi.
  - d. Menghargai perbedaan pendapat.
  - e. Menjunjung tinggi harkat dan martabat PNS.
  - f. Menjaga dan menjalin kerjasama yang kooperatif sesama PNS.
  - g. Berhimpun dalam satu wadah Korps Pegawai Republik Indonesia yang menjamin terwujudnya solidaritas dan soliditas semua PNS dalam memperjuangkan hak-haknya.

Pejabat sebagai aparatur negara harus memenuhi prosedur, tata kerja dan peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh organisasi pemerintahan. Para pejabat sebagai pelaksana kepentingan umum wajib mengutamakan dan peka terhadap kebutuhan masyarakat. Selain itu sebagai manusia yang bermoral, pejabat harus memperhatikan nilai-nilai etis di dalam bertindak dan

berperilaku yang mana harus menaati kaidah-kaidah teknis dan peraturan-peraturan sehubungan dengan kedudukannya sebagai pembuat keputusan. Daftar Penilaian Pelaksanaan Pegawai (DP3) merupakan inti dari peraturan ini . Pada Undang - Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian terdapat delapan unsur penilaian pegawai :

1. Kesetiaan
2. Prestasi kerja
3. Tanggungjawab
4. Ketaatan
5. Kejujuran
6. Kerja sama
7. Prakarsa
8. Kepemimpinan

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 Tentang Penilaian Prestasi Pegawai Negeri Sipil. Penilaian prestasi kerja PNS terdiri atas unsur:

1. SKP; dan
  2. Perilaku kerja
- a) Sasaran kerja Pegawai (SKP)

Merupakan rencana kerja dan target yang akan dicapai oleh seorang PNS. SKP ditetapkan setiap pada tahun Januari. PNS yang tidak menyusun SKP akan dijatuhi hukuman disiplin sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai disiplin PNS. SKP yang telah disetujui dan ditetapkan menjadi dasar penilaian bagi pejabat penilai. Penilaian SKP meliputi aspek :

1. Kuantitas
2. Kualitas
3. Waktu
4. Biaya



Penilaian SKP dilakukan dengan cara membandingkan antara realisasi kerja dengan target. Realisasi kerja apabila melebihi target penilaian SKP capaiannya dapat lebih dari 100 (seratus).

b) Perilaku Kerja

Penilaian perilaku kerja meliputi aspek :

1. Orientasi pelayanan
2. Integritas
3. Komitmen
4. Disiplin
5. Kerjasama
6. Kepemimpinan (hanya dilakukan bagi PNS yang menduduki jabatan struktural)

Nilai perilaku kerja dapat diberikan paling tinggi 100 (seratus).

Nilai prestasi kerja PNS dinyatakan dalam angka dan sebutan sebagai berikut :

1. 91 – atas : sangat baik
2. 76 – 90 : baik
3. 61 – 75 : cukup
4. 51 – 60 : buruk
5. 50 ke bawah : sangat buruk.

Untuk menjamin agar Aparatur Sipil Negara (ASN) menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik maka ditetapkan peraturan yang mengatur sikap tingkah laku, dan tindakan ASN baik di dalam maupun di luar dinas. Kemudian dalam rangka usaha untuk membina ASN yang bersih, jujur dan bertanggungjawab maka setiap ASN wajib mengangkat Sumpah/Janji.

Sumpah/Janji merupakan pernyataan kesanggupan untuk melakukan suatu keharusan atau tidak melakukan suatu keharusan atau tidak melakukan suatu larangan. Setiap calon ASN pada saat diangkat menjadi PNS wajib mengucapkan sumpah/janji. ASN mengangkat sumpah/janji berdasarkan agama/keyakinan terhadap

Tuhan Yang Maha Esa hal ini menandakan bahwa pernyataan kesanggupan dalam sumpah/janji yang diucapkan dan ditujukan kepada Tuhan Yang Maha Esa. Pengucapan sumpah/janji dilakukan menurut agama yang diakui oleh pemerintah yaitu :

- a. Untuk penganut agama Islam diawali dengan ucapan “Demi Allah”.
- b. Untuk penganut agama Kristen Protestan/Katolik diakhiri dengan ucapan “Semoga Tuhan Menolong Saya”.
- c. Untuk penganut agama Hindu diawali dengan ucapan “Om Atah Parama Wisesa”.
- d. Untuk penganut agama Budha diawali dengan ucapan “Demi Sang Hyang Adi Budha.

Sumpah ini diucapkan dihadapan atasan yang berwenang. Sumpah/janji berbunyi sebagai berikut :

"Demi Allah/Atas Nama Tuhan Yang Maha Esa, saya bersumpah/berjanji: bahwa saya, untuk diangkat menjadi pegawai negeri sipil, akan setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, negara, dan pemerintah;

bahwa saya, akan mentaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepada saya dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab;

bahwa saya, akan senantiasa menjunjung tinggi kehormatan negara, pemerintah, dan martabat pegawai negeri sipil, serta akan senantiasa mengutamakan kepentingan negara daripada kepentingan saya sendiri, seseorang atau golongan;

bahwa saya, akan memegang rahasia sesuatu yang menurut sifatnya atau menurut perintah harus saya rahasiakan; bahwa saya, akan bekerja dengan jujur, tertib, cermat, dan bersemangat untuk kepentingan negara".

#### **D. ARTI PENTING ETIKA BIROKRASI/ADMINISTRASI PUBLIK**

Pentingnya etika administrasi publik menurut Henry (1974) :

##### **1. Adanya *public interest***

Kepentingan publik harus dipenuhi oleh pemerintah karena pemerintah lah yang harus tanggungjawab. Pemerintah dalam memberikan pelayanan diharapkan secara profesional dan harus mengambil keputusan politik secara tepat mengenai siapa mendapat apa, berapa banyak, dimana, kapan, dsb. Namun dalam banyak kasus membuktikan bahwa kepentingan pribadi, keluarga, kelompok, partai dan struktur lebih tinggi mendikte perilaku aparat pemerintahan. Birokrasi dalam hal ini tidak memiliki interdependensi” dalam bertindak etis atau tidak ada “otonomi dalam beretika”.

2. Berkenaan dengan lingkungan di dalam birokrasi yang memberikan pelayanan itu sendiri
3. Berkenaan dengan karakteristik masyarakat publik yang terkadang begitu variatif sehingga membutuhkan perlakuan khusus

Mempekerjakan pegawai negeri dengan menggunakan prinsip “kesesuaian antara orang dengan pekerjaannya” merupakan prinsip yang perlu dipertanyakan ketidakadilan dimana calon dipekerjakan dari daerah yang relative maju.

4. Peluang melakukan tindakan yang bertentangan dengan etika yang berlaku dalam pemberian pelayanan publik sangat besar

Pelayanan publik yang kompleks baik berkenaan dengan nilai pemberian pelayanan itu maupun mengenai cara terbaik dalam memberikan pelayanan. Kompleksitas dan ketidakpenuhan ini mendorong profesional yang didasarkan kepada diskresi atau keluasan bertindak. Keluasan bertindak ini sering membuat aparat pemerintah tidak sesuai kode etik.

Menurut Agus Dwiyanto (2006) alasan mengapa etika birokrasi penting yaitu :

1. Masalah – masalah yang dihadapi oleh birokrasi pemerintah di masa mendatang akan semakin kompleks. Dalam memecahkan masalah yang berkembang, birokrasi dihadapkan pada pilihan-pilihan yang sulit.
2. Keberhasilan pembangunan yang telah meningkat dinamika dan kecepatan perubahan dalam lingkungan yang kemudian menuntut kemampuan birokrat untuk melakukan penyesuaian diri agar tetap tanggap terhadap perubahan yang ada di lingkungannya.

Selain itu di dalam praktek administrasi negara merupakan rangkaian pengambilan kebijakan yang menghasilkan norma-norma formal, aturan-aturan, serta keharusan-keharusan bagi tindakan social. proses itu tentunya akan menunjang tertib social hanya apabila ia merujuk kepada rasa kebenaran dan keadilan dari warga masyarakatnya. dengan demikian setiap aktifitas administrasi public akan selalu punya konsekuensi nilai. Sebagai kesimpulan yang dapat ditarik adalah bahwa proses administrasi public senantiasa menuntut tanggung jawab etis.

#### **E. STUDI KASUS**

Etika pejabat negara dalam penyelenggaraan pemerintah yang bersih mempunyai kedudukan yang penting. Sebagai salah satu pedoman moral dalam menyelenggarakan tertib pemerintah , maka etika pejabat negara sangatlah menjadi rujukan dalam berperilaku sehingga upaya dalam menciptakan pemerintahan yang bersih akan lebih mudah tercapai , namun sebaliknya , pelanggaran terhadap etika akan memunculkan perilaku buruk bahkan dapat menyebabkan terjadinya pelanggaran pidana. Dengan kata lain, praktek korupsi,

kolusi, dan nepotisme (KKN), yang dilakukan oleh pejabat negara adalah suatu pelanggaran etika.

Kebocoran ini disebabkan oleh suatu kondisi diantaranya , kondisi social ekonomi yang miskin, kondisi pelayanan publik yang buruk , kekuasaan sewenang-wenang dari para pejabat publik, hukum dan peraturan yang bermacam-macam dengan penerapan lemah, minimnya lembaga pengawas, relasi patron-clint, dan tidak adanya komitmen dan kehendak politik. Kurangnya transparansi dan akuntabilitas juga disinyalir menjadi persoalan terbesar sehingga terjadi korupsi yang tidak hanya dilakukan pada tingkat individu dan bisnis , bahkan politik. Terjadinya korupsi karena adanya pelanggaran terhadap etika.

Semua ketimpangan penyelenggaraan pemerintahan ini adalah tidak adanya etika pejabat negara dalam mengemban amanah dan tugas kenegaraan. Gambaran buruknya etika pejabat negara dapat dilihat dari berbagai bentuk penyelewengan dalam pengadaan barang dan jasa publik antara lain :

1. Lelang tertutup
2. *Mark-up*
3. Tidak efisiensi karena perencanaan yang buruk
4. Terjadinya suap menyuap

Peraturan undang-undangan yang memuat ketentuan etika pejabat negara di atas cenderung dilanggar oleh mereka sendiri dengan perbuatan melawan hukum, seperti korupsi yang dilatari oleh penyalahgunaan wewenang , persekongkolan untuk memperkaya diri sendiri, tidak efisien dalam mengelola keuangan negara , perbuatan yang merugikan keuangan negara yang berakibat terganggunya pelayanan publik dan pemerintahan.

Kurangnya etika pejabat publik dan birokrasi yang tidak transparan , mengabaikan kewajiban untuk kepentingan rakyat dan melayani dirinya sendiri, penyalahgunaan kewenangan dengan

cara melawan hukum sebagaimana digambarkan diatas, adalah merupakan penyebab dari timbulnya kasus hukum dalam pembangunan. Proyek Hambalang yakni pembangunan pusat olahraga dikabupaten bogor, Jawa Barat yang melibatkan kementrian pemuda dan olahraga sehingga menjadi berita yang menyodotkan perhatian publik pada rentang 2012 dan 2013. Penanganan kasus dugaan korupsi pada proyek hambalang juga disinyalir melibatkan pejabat dikementrian keuangan. Dugaan yang muncul berupa kemudahan yang diberikan oleh pejabat tinggi di kemenkeu dalam mencairkan milyaran proyek hambalang.

Kasus hambalang sesungguhnya merupakan penyimpangan dan proses pengadaan barang dan jasa pemerintah yaitu penyimpangan terhadap prinsip bahwa pengadaan barang dan jasa merupakan upaya pemenuhan kebutuhan publik yang bermanfaat bagi masyarakat luas, tersedia dan dapat diakses oleh semua anggota masyarakat tanpa terkecuali. Penyimpangan ini muncul karena adanya kekuasaan dan kemampuan anggota masyarakat tertentu dalam mencari keuntungan bagi dirinya sendiri dengan memanfaatkan sumber daya yang ada di masyarakat. Hal ini menunjukkan pada paham ultitarisme sebagai paradigma individualisme radikal yang memandang individu sebagai aktor yang berusaha untuk memaksimalkan utilitasnya yang secara rasionalnya memilih sarana yang terbaik untuk melayani tujuan – tujuan sendiri. Inti pandangannya adalah bahwa individu yang berdiri sendiri adalah unit yang mengambil keputusan yaitu yang memberikan keputusannya sendiri.

## **F. NETRALITAS BIROKRASI**

Netralitas birokrasi yakni menempatkan pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik yang tidak dipengaruhi oleh kekuatan politik. Kenetralan birokrasi penting untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara efektif dan efisien. Dalam perkembangan konsep netralitas birokrasi telah lama menjadi perdebatan oleh para pakar.

1. Lemahnya posisi masyarakat dalam memberikan sanksi ataupun peringatan kepada eksekutif maupun legislatif, karena suaranya sudah terwakilkan di legislatif.
2. Adanya keberpihakan terhadap kepentingan birokrasi dalam pemberian pelayanan harus menggunakan uang, sementara beberapa pelayanan birokrasi bersifat mutlak dan tidak tergantikan, misalkan pembuatan surat tanah, paspor, surat ijin mengemudi dan lain sebagainya.
3. Kebijakan yang dibuat tidak berdasarkan pada aspirasi masyarakat, meskipun telah ada penjangkaran simpati masyarakat dengan membuka jalur komunikasi dengan masyarakat.

Lebih lanjut Suripto dalam Kajian Netralitas Birokrasi (2003) Strategi menumbuhkan netralitas birokrasi sebagai berikut :

1. Adanya kesepakatan yang kehadirannya mengharuskan untuk didesak, tentang political will dari pejabat publik untuk memberikan kader-kadernya yang duduk dilembaga negara dengan komitmen dan kompetensi yang menguntungkan semua pihak bukan hanya pada golongan tertentu saja.
2. Reformasi pembuatan peraturan perundang-undangan dimana kebijakan yang bersifat politis harus diselesaikan tuntas oleh lembaga legislatif bukan diserahkan penjabarannya pada eksekutif.

3. Pembuatan peraturan perundang-undangan legislatif bersama eksekutif harus:
  - a. Didasarkan atas kajian ilmiah.
  - b. Dibahas secara terbuka dan melibatkan unsur dari masyarakat.

Menurut Wilson, Hegel, dan Weber dalam Thoha (1993) menyatakan ada beberapa hal yang berpengaruh terhadap netralitas birokrasi, yaitu :

- a. Kepentingan khusus yang termasuk di antaranya partai politik, elit ekonomi dan profesional. Kelompok ini dapat mengintervensi kebijakan dengan nyansa politis.
- b. Kepentingan masyarakat. Masuk dalam kelompok ini, antara lain kelompok tani, mahasiswa, ibu rumah tangga yang dapat merupakan kontrol dari formulasi kebijakan dan pelaksanaannya.
- c. Birokrasi. Dialah yang menentukan dan merumuskan pilihan kebijakan publik yang representatif. Kebijakan yang mengadopsi aspirasi kelompok kepentingan umum dan kepentingan khusus.

Jenis-jenis netralitas birokrasi yang berarti tidak memaksa kehendak untuk kepentingan partai politik ataupun kelompok dan bertindak atas dasar sikap profesionalisme serta tidak bertindak pada kepentingan partai politik semata. Yaitu :

1. Netralitas anggota DPR RI/DPRD, anggota DPD, dan anggota MPR RI terhadap tugas yudikatif dan eksekutif dalam pemerintahan.
2. Netralitas hakim dan jaksa terhadap tugas eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam pemerintahan.
3. Netralitas anggota TNI dan POLRI terhadap tugas yudikatif dan eksekutif dalam pemerintahan.



4. Netralitas Presiden, Wakil Presiden, dan para Menteri terhadap tugas eksekutif dalam pemerintahan.
5. Netralitas Gubernur terhadap tugas eksekutif dalam pemerintahan.
6. Netralitas Bupati/Walikota terhadap tugas eksekutif dalam pemerintahan.
7. Netralitas PNS terhadap tugas eksekutif dalam pemerintahan.
8. Netralitas pegawai dan anggota komisi terhadap tugas eksekutif dalam pemerintahan.
9. Netralitas pegawai lainnya yang menerima gaji tetap/rutin dari negara lewat APBN/ APBD terhadap tugas eksekutif dalam pemerintahan.

Dari sembilan jenis netralitas birokrasi diatas, dewan dan pemerintahan tinggal menyusun peraturan perundang-undangan sehingga dapat diimplementasi secara menyeluruh dan optimal. Beberapa netralitas yang diakomondasikan dengan peraturan perundangan yang telah dibuat.

Menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 pasal 2 (e) tentang Penyelenggaraan Kebijakan dan Manajemen ASN berdasarkan pada asas salah satunya netralitas (asas Netralitas). Menjelaskan bahwa setiap pegawai ASN tidak berpihak kepada kepentingan siapapun. Dalam upaya menjaga netralitas ASN dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan ASN, serta dapat memutuskan segala perhatian, pikiran, dan tenaga pada tugas yang dibebankan, ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

## **G. STUDI KASUS**

Kasus-kasus Politisasi Birokrasi pada Pemilu 2009 :

Merupakan pemilu ketiga di era reformasi dan para birokrasi telah mendapatkan sosialisasi tentang keharusan untuk menjunjung

tinggi sika netral, namun masih banyak ditemukan kasus dibidang politisasi politik dan sudah dianggap sebagai tindakan pidana pemilu. Ada tiga kategori pelanggaran pemilu :

1. Pelanggaran Administrasi :

- a. Pejabat negara kampanye tanpa surat cutia.
- b. Kampanye lewat waktu.
- c. Kampanye lintas daerah pemilihan.
- d. Perubahan jenis kampanye.
- e. Konvoi tidak diberitahukan sebelumnya kepada polisi & keluar jalur
- f. Pelanggaran batasan frekuensi dan durasi penayangan iklan kampanye

2. Pelanggaran Tindak Pidana Pemilu :

- a. Pelibatan anak-anak.
- b. PNS yang memakai atribut PNS b.
- c. PNS yang memobilisasi PNS di lingkungan kerjanya.
- d. Kampanye di luar jadwal.
- e. Perusakan atau penghilangan alat peraga kampanye.
- f. Pelaksanaan dan petugas kampanye melakukan penghinaan peserta kampanye lain.
- g. Penggunaan fasilitas negara atau pemerintahan
- h. Pelibatan pejabat negara/daerah/TNI/perangkat desa
- i. Politik uang

3. Pelanggaran lain-lainnya :

- a. Pelanggaran lalu lintas
- b. Tidak melaporkan pelaksanaan kampanye yang dibuat oleh Bawalsu per 25 Maret 1999 ditentukan pelanggaran pemilu yang dilakukan oleh PNS sebagai berikut :

Beberapa kasus yang ditemukan oleh Bawalsu diantaranya adalah:

Panitia Pengawas Pemilihan Umum Sumatera Utara menemukan sedikitnya tujuh kepala daerah memobilisasi aparat pemerintahannya untuk memenangkan caleg dan parpol tertentu. Tujuh daerah tersebut adalah Kota Pematang Siantar, Binjai, Kabupaten Mandailing Natal, Tapanuli Tengah, Asahan, Serdang Bedagai, dan Labuhan Batu. Di Kabupaten Tapanuli Tengah Panwaslu menemukan bukti rekaman kepala desa dan camat yang dengan sengaja menyerukan masyarakat memilih Partai Demokrat. Hal yang sama juga terjadi di Pematang Siantar (Kompas, 13 April 2009).

Pada Pematang Siantar, panwaslu juga menemukan seorang Kepala Dinas Pendidikan dan Pengajaran, Surung Sialagan, melakukan kampanye terselubung yang melibatkan kepala sekolah, penilik, guru. Kampanye dilakukan untuk memenangkan partai demokrat. Sentra Penegakan Hukum Terpadu Pemilu 2009 Kota Pematang Siantar telah resmi menetapkan Surung sebagai tersangka pidana pemilu.

Kasus-kasus di atas memperlihatkan bahwa kecenderungan menjadikan birokrasi sebagai mesin politik dan mesin uang untuk memenangkan parpol tertentu menguat di daerah. Selain karena persoalan banyaknya kepala daerah yang berasal dari politik, kecenderungan ini juga muncul karena pengawasan di daerah yang lemah. Selain itu tidak bisa dipungkiri juga momen pemilu dijadikan sebagai ajang balas budi bagi kader partai yang telah terpilih menjadi pejabat eksekutif untuk menunjukkan loyalitas dan pengabdian kepada partainya dengan jalan berupaya semaksimal mungkin memenangkan parpolnya di daerahnya.

## H. PENUTUP

### Kesimpulan

Etika berasal dari Bahasa Yunani yaitu *ethos* yang artinya kebiasaan atau watak. Etika administrasi publik dapat dijadikan petunjuk tentang apa yang harus dilakukan oleh administrator publik dalam menjalankan kebijakan politik, sekaligus dapat digunakan sebagai standar penilaian apakah perilaku administrator publik dalam menjalankan kebijakan politik dapat dikatakan baik atau buruk.

*Good governance* merupakan tuntutan yang terus menerus diajukan oleh public dalam perjalanan roda pemerintahan. Untuk Penyelenggaraan *good governance* diperlukan etika pemerintah. Etika merupakan suatu ajaran yang berasal dari filsafat mencakup tiga hal yaitu :

1. Logika, mengenai tentang benar dan salah
2. Etika , mengenai tentang perilaku baik dan buruk.
3. Ekstetika, mengenai tentang keindahan dan kejelekan

Kode etik merupakan hasil kesepakatan atau konvensi suatu kelompok sosial. Kode etik adalah persetujuan bersama yang timbul dari diri para anggota itu sendiri untuk lebih mengarahkan perkembangan mereka sesuai dengan nilai-nilai ideal yang diharapkan. Kode etik berfungsi patokan-patokan sikap mental yang ideal bagi segenap unsur organisasi. Selain itu dapat mendorong organisasi itu sendiri. Pejabat yang menaati norma-norma dalam kode etik akan menempatkan kewajibannya sebagai aparat pemerintah (*incumbency obligation*) di atas kepentingan-kepentingan akan karir dan kedudukan. Pejabat tersebut akan melihat kedudukan sebagai alat, bukan sebagai tujuan.

Netralitas birokrasi yakni menempatkan pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik yang tidak dipengaruhi oleh kekuatan politik. Kenetralan birokrasi penting untuk memberikan

pelayanan kepada masyarakat secara efektif dan efisien. Dalam perkembangan konsep netralitas birokrasi telah lama menjadi perdebatan oleh para pakar.

4. Lemahnya posisi masyarakat dalam memberikan sanksi ataupun peringatan kepada eksekutif maupun legislatif, karena suaranya sudah terwakilkan di legislatif.
5. Adanya keberpihakan terhadap kepentingan birokrasi dalam pemberian pelayanan harus menggunakan uang, sementara beberapa pelayanan birokrasi bersifat mutlak dan tidak tergantikan, misalkan pembuatan surat tanah, paspor, surat ijin mengemudi dan lain sebagainya.
6. Kebijakan yang dibuat tidak berdasarkan pada aspirasi masyarakat, meskipun telah ada penjangkaran simpati masyarakat dengan membuka jalur komunikasi dengan masyarakat.

Jenis-jenis netralitas birokrasi yang berarti tidak memaksa kehendak untuk kepentingan partai politik ataupun kelompok dan bertindak atas dasar sikap profesionalisme serta tidak bertindak pada kepentingan partai politik semata. Yaitu :

1. Netralitas anggota DPR RI/DPRD, anggota DPD, dan anggota MPR RI terhadap tugas yudikatif dan eksekutif dalam pemerintahan.
2. Netralitas hakim dan jaksa terhadap tugas eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam pemerintahan.
3. Netralitas anggota TNI dan POLRI terhadap tugas yudikatif dan eksekutif dalam pemerintahan.
4. Netralitas Presiden, Wakil Presiden, dan para Menteri terhadap tugas eksekutif dalam pemerintahan.
5. Netralitas Gubernur terhadap tugas eksekutif dalam pemerintahan.

6. Netralitas Bupati/Walikota terhadap tugas eksekutif dalam pemerintahan.
7. Netralitas PNS terhadap tugas eksekutif dalam pemerintahan.
8. Netralitas pegawai dan anggota komisi terhadap tugas eksekutif dalam pemerintahan.
9. Netralitas pegawai lainnya yang menerima gaji tetap/rutin dari negara lewat APBN/ APBD terhadap tugas eksekutif dalam pemerintahan.

## REFERENSI

Undang – Undang Nomor 5 Tahun

Undang - Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Undang-Undang No 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Korps dan Kode Etika Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 Tentang Penilaian Prestasi Pegawai Negeri Sipil

Yuningsih, Tri. 2017. Bunga Rampai Etika Administrasi Publik. Semarang : Program Studi Doktor Administrasi Publik Press.

Kumorotomo, Wahyudi. 2014. Etika Administrasi Negara. Jakarta : Rajawali Press.

Adhi, Aswin Eka dan Herman. 2009. *NETRALITAS PEGAWAI : TINJAUAN TEORI DAN PRAKTIK DI INDONESIA*. Jurnal kebijakan dan Manajemen PNS.

Firnas, M. Ardian. *POLITIK DAN BIROKRASI : MASALAH NETRALITAS BIROKRASI DI INDONESIA ERA REFORMASI*. Jurnal Review Politik Volume 06, 01, Juni 2016 (184).

Nurdin, Ismail. 2017. *Etika Pemerintahan: Norma, Konsep, dan Praktek bagi Penyelenggara Pemerintahan*. Yogyakarta: Lintang Rasi Aksara.

Menpan. 2016. “Jurus Menteri Asman Untuk Sembuhkan Penyakit Birokrasi.”. <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/jurus-menteri-asman-untuk-semuhkan-penyakit-birokrasi>. Diakses pada 11.05 WIB.

Di download tanggal 18/09/2018 jam 10.30  
[http://bawas.mahkamahagung.go.id/bawas\\_doc/doc/kode\\_etik\\_pns\(1\).pdf](http://bawas.mahkamahagung.go.id/bawas_doc/doc/kode_etik_pns(1).pdf)

# **STUDI PERBANDINGAN BIROKRASI PUBLIK**

## **A. PENDAHULUAN**

Administrasi Publik merupakan sebuah hal tentang pengelolaan kebijakan suatu negara. Menurut Siagian dalam bukunya *Filafat Administrasi* (2008:7) Administrasi Negara atau Publik merupakan keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintah dari suatu negara dalam usaha mencapai tujuan negara.

Berdasarkan pelaksanaannya, administrasi publik erat kaitannya dengan manajemen dan kebijakan. Maksud dari manajemen adalah bagaimana sumber daya yang ada di dalam organisasi-organisasi suatu negara dapat mengelolanya dengan maksud agar tercapainya tujuan. Sedangkan kebijakan adalah bagaimana suatu regulasi dapat mengatur pengelolaan sumber daya tersebut.

Berbicara mengenai organisasi tentu tak lepas dari sumber dayanya. Salah satu sumber daya yang ada di dalam suatu organisasi adalah manusia. Jika dikaitkan dengan organisasi publik sering orang menyebut sumber daya manusia di suatu organisasi publik dengan sebutan birokrat.

Birokrat dalam organisasi publik tentu tidak berjalan secara bersamaan. Ada spesialisasi di setiap tugas yang dijalankan oleh birokrat-birokrat tersebut. Tugas yang dilaksanakan birokrat tersebut bernama birokrasi. Secara teori, menurut Max Weber, birokrasi adalah metode organisasi terbaik dengan spesialisasi tugas.

Seiring dengan perkembangan jaman, birokrasi juga ikut berkembang. Melalui otonomi daerah di Indonesia, daerah-daerah diberikan kewenangan untuk mengatur sendiri daerahnya sesuai



dengan ketentuan undang-undang. Untuk mengatur daerah tentu saja dibutuhkan birokrasi di setiap daerahnya, oleh karena itu perlu adanya studi perbandingan birokrasi antar daerah. Tujuannya adalah agar setiap daerah memiliki rasa ingin terus memperbaiki birokasinya, agar tidak tertinggal dengan daerah lain. Studi perbandingan birokrasi utamanya adalah dalam bidang pelayanan publik.

## **B. LANDASAN TEORI**

- **Birokrasi**

Birokrasi menurut Max Weber adalah metode organisasi terbaik dengan spesialisasi tugas. Dalam bukunya *Wirtschaft und Gesellschaft*, Weber mengutarakan bahwa ada tiga pengesahan wibawa yaitu legitimasi karismatis, legitimasi tradisional, legitimasi rasional. Sedangkan dalam bukunya *Essay in Sociology*, ia menuliskan bahwa kekuasaan adalah kesempatan seseorang untuk menyadarkan masyarakat akan kemauannya sendiri. Sekaligus menerapkan terhadap tindakan perlawanan dari orang-orang ataupun golongan tertentu. Menurut Max Weber ada ciri-ciri pokok yang melekat di tubuh birokrasi tersebut yaitu :

1. Bahwa dalam birokrasi ada pembagian tugas dan spesialisasi secara lugas, segala sesuatunya berdasarkan ketentuan dan peraturan tiap unit maupun sub unit organisasi, dimana wewenang dan tanggungjawab diberikan kepada pegawai dari tingkat terendah hingga tertinggi dengan konsekuensinya tanpa terkecuali.
2. Interaksi komunikasi secara vertikal maupun horizontal didalam hubungan bersifat impersonal tanpa terkecuali dan berlaku umum bagi individu yang terikat dalam hubungan kerja pegawai organisasi.

3. Setiap proses kegiatan yang terjadi dalam organisasi berlandaskan sistem dan subsistem administrasi yang menggunakan sarana perlengkapan dan dokumentasi tercatat.
4. Setiap wewenang dan tanggungjawab yang diberikan organisasi, hierarki kewenangannya terlihat dengan jelas.
5. Faktor keahlian menjadi kriteria utama untuk diterima atau dipromosi dalam sebuah organisasi.
6. Dalam usaha pencapaian tujuan tidak boleh ada pemborosan, segala hal yang diperlukan untuk mencapai tujuan dilakukan seefektif mungkin.

Latar belakang birokrat yang berbeda-beda akan menimbulkan perbedaan tingkah laku masing-masing individu sehingga dalam menjalankan fungsinya selaku birokratis, ia dihadapkan pada prioritas mana yang akan didahulukan.

Menurut Bennis, birokrasi diartikan sebagai struktur organisasi yang tipikal dimana berusaha mengoordinasikan kegiatan-kegiatan manusia di dalam suatu organisasi. Pada waktu itu birokrasi dibutuhkan untuk mengatur dan mengarahkan kegiatan perusahaan. Birokrasi dikembangkan oleh Max Weber. Menurutny, birokrasi merupakan suatu mesin sosial yang dikembangkan untuk menjawab persoalan yang sedang hangat pada saat itu seperti nepotisme, tidak dihargainya hubungan-hubungan kerja kemanusiaan. Adanya birokrasi sebagai jawaban untuk mengatasi persoalan tersebut sehingga birokrasi sangat cocok pada masa revolusi industri. Sekarang masanya sudah berubah, bentuk-bentuk organisasi telah bermunculan dan senantiasa berubah mengikuti perubahan jaman. (Thoha, Miftah. 2014. Ilmu Administrasi Publik Kontemporer. Kencana).

Birokrasi tentu memiliki peran dan wewenang dalam pemerintahan, seperti perannya dalam pemberian pelayanan

kepada masyarakat. Untuk itu birokrasi tidak bisa jauh-jauh dari administrasi, karena administrasi merupakan pelaku pemberi pelayanan, dimana dalam perkembangannya, administrasi mengalami banyak perubahan.

- Paradigma Administrasi Publik

Sebelum menjadi administrasi publik, administrasi publik awalnya disebut administrasi negara. Istilah “negara” menjadi tidak relevan karena administrasi yang seharusnya melayani masyarakat justru tidak melayani masyarakat melainkan melayani para penguasa di tata pemerintahan. Melihat realitas ini kemudian, istilah “negara” kemudian diganti menjadi “publik” yang lebih menunjukan bahwa administrasi ada untuk memberikan pelayanan dan pemenuhan kebutuhan *society* (masyarakat).

Beberapa ahli mengemukakan pendapat mereka mengenai administrasi publik. Henry (1995:31) menyatakan bahwa administrasi negara ada dimaksudkan untuk lebih memahami hubungan antara pemerintah dengan masyarakatnya serta meningkatkan responsibilitas kebijakan negara terhadap berbagai kebutuhan sosial yang dilakukan secara efisien dan efektif. Sedangkan Pasolong (2008:8) mengatakan bahwa administrasi publik adalah kerjasama sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan publik secara efisien dan efektif. Dalam keberjalanannya, administrasi mengalami beberapa perubahan paradigma, mulai dari paradigma *Old Public Administration* (OPA), *New Public Management* (NPM), *New Public Service* (NPS).

1. Old Public Administration

Old Public Administration sering dikenal juga dengan sebutan Administrasi Tradisional. Paradigma ini merupakan paradigma yang berkembang pada awal kelahiran ilmu administrasi negara yang dipelopori oleh

Wilson (1887) dengan karyanya yang berjudul “The Study of Administration”. Masalah utama yang dihadapi pemerintah adalah rendahnya kapasitas administrasi. Perlunya pembaharuan birokrasi pemerintahan dengan jalan meningkatkan profesionalisme manajemen administrasi negara untuk mengembangkan birokrasi pemerintah yang efektif dan efisien sehingga perlunya reformasi birokrasi untuk mencetak aparatur publik yang profesional. Tema dominan dari pemikiran Wilson adalah aparat atau birokrasi yang netral dari politik sehingga dikenal dengan sebagai konsep dikotomi politik dan administrasi.

## 2. New Public Management

Administrasi publik mengalami transformasi menjadi manajemen publik pada tahun 1980-1990an. Osborn dan Gaebler serta Frederickson mempercayai bahwa masyarakat dapat berubah diiringi pula dengan aparatur negara harus merubah perilakunya ke arah yang lebih kondusif seiring dengan perkembangan masyarakat. Kinerja administrasi publik awalnya dianggap kurang memuaskan karena dianggap sangat kaku, lamban dan birokratik sehingga harus ditransformasi agar menjadi lebih fleksibel dan berorientasi pasar. Paradigma Old Public Administration segera berubah yang kemudian mengadopsi model manajemen privat. Aliran ini lahir sebagai kritikan terhadap model yang telah usang sehingga perlu diganti dengan pendekatan manajemen modern yang lebih efisien dan produktif. Hal tersebut melahirkan munculnya paradigma New Public Management karena old public administration dianggap

telah kehilangan kemampuan untuk merespons tuntutan perubahan yang dinamis.

### 3. New Public Service

Denhardt dan Denhardt menyarankan untuk meninggalkan prinsip administrasi klasik dan *new public management* lalu beralih ke *New Public Service* karena birokrasi publik harus melayani warga masyarakat bukan pelanggan, mengutamakan kepentingan publik, lebih menghargai warga negara daripada kewirusahaan, berikir strategis dan bertindak demokrasi, menyadari bahwa akuntabilitas bukanlah suatu yang mudah, menghargai orang bukan produktivitas semata. Peranan birokrasi justru harus dikembalikan sesuai misinya sebagai pelayanan publik. Paradigma *New Public Service* ini lebih menekankan pelayanan daripada mengarahkan karena menganut pemikiran bahwa pemerintah berkewajiban untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat bukan kepada pelanggan. Prinsip dari paradigma ini yaitu "*Government shouldnt be run like a business, it should be run like a democracy*". Masyarakat secara aktif terlibat dalam perumusan, pelaksanaan dan pengawasan kebijakan publik. Pemerintah dalam melakukan pelayanan publik harus akuntabel dan transparansi.

Perkembangan administrasi publik di Indonesia sangat pesat. Semua kajian dalam ranah administrasi publik dapat untuk diperbandingkan. Hasil akhir dari perbandingan administrasi publik adalah melahirkan ide-ide baru mengenai reformasi administrasi publik. Sistem administrasi publik harus dibandingkan dengan sistem yang memiliki kesamaan tingkatan.

- **Reformasi Administrasi Publik**

Terkait dengan reformasi administrasi ada beberapa ahli yang memberikan pejelasaannya, diantaranya yaitu Caiden (dikutip dari Zauhar 2007:6) mendefinisikan reformasi administrasi sebagai “*The artificial inducement of administrative transformation againts resistance*” yang artinya reformasi administrasi merupakan kegiatan yang dibuat oleh manusia, tidak bersifat insidental, otomatis maupun alamiah; ia merupakan suatu proses yang beriringan dengan proses reformasi administrasi. Caiden juga dengan tegas membedakan antara *administrative reform* dan *administrative change*. Zauhar (2007:11) mengartikan reformasi administrasi adalah suatu usaha sadar dan terencana untuk mengubah struktur dan prosedur birokrasi (aspek reorganisasi atau institutional /kelembagaan, sikap dan perilaku birokrat), (aspek perilaku, guna meningkatkan efektifitas organisasi atau terciptanya administrasi yang sehat dan menjamin tercapainya tujuan pembangunan nasional)”. Reformasi administrasi menuntut adanya reformasi juga dalam pelayanan publik yang dilakukan pemerintah.

Pollit dan Bouckaert (dikutip dari Manurung 2010, hal 189) mendefinisikan reformasi pelayanan publik adalah perubahan sistematis, menyeluruh dan berkesinambungan agar kinerja sektor publik semakin baik. Reformasi sektor publik mencakup bukan saja unsur organisasi dan manajemen, tetapi juga sumber daya manusia. Perubahan-perubahan tersebut tidak hanya terfokus pada perubahan kuantitas, namun juga kualitas. Suatu ketika, reformasi yang dilakukan akan berdampak terhadap melebar dan menebalnya struktur birokrasi, tetapi di masa yang lain menuntut birokrasi menjadi lebih ramping dan pipih. Reformasi juga dapat menyebabkan penambahan administrator publik, namun juga dapat mengakibatkan pengurangan administrator publik.

Perbaikan dari aspek kelembagaan dan aspek sumber daya manusia diperlukan model pendekatan atau strategi dalam melakukan reformasi administrasi pada kedua aspek tersebut. Terkait dengan strategi dalam reformasi administrasi, Zauhar (2007:77) “menyatakan bahwa reformasi administrasi berkaitan erat dengan pengertian strategi, karena pada hakekatnya reformasi administrasi merupakan aktivitas untuk meningkatkan kemampuan memenangkan peperangan melawan ketidakberesan administrasi dan beberapa jenis penyakit administrasi lainnya yang banyak dijumpai dikebanyakan Negara sedang berkembang”. Selain itu Osborne (2000:45) “menyatakan ada 5 strategi reformasi administrasi yaitu:

1. Strategi Inti, berkaitan erat dengan tujuan dari suatu sistem dan organisasi pemerintahan. Tujuan dari suatu sistem dan organisasi pemerintahan dijadikan strategi inti karena merupakan fungsi inti pemerintahan yaitu fungsi mengarahkan. Strategi ini menghapus fungsi-fungsi yang tidak lagi menjalankan tujuan pemerintah yang sebenarnya. Strategi ini memisahkan fungsi mengarahkan dari fungsi melaksanakan, sehingga setiap organisasi dapat memusatkan pada satu tujuan. Strategi ini juga meningkatkan kemampuan pemerintah untuk mengarahkan dengan menciptakan mekanisme baru guna mendefinisikan tujuan dan strategi. Strategi ini pendekatannya dengan pendekatan kejelasan tujuan, pendekatan kejelasan arah dan pendekatan kejelasan arah.
2. Strategi Konsekuensi berkaitan erat dengan sistem insentif pemerintah, sistem ini merupakan bagian penting dari sistem pemerintahan. Dna birokratis memberi insentif yang kuat kepada pegawai untuk taat aturan dan tunduk. Inovasi hanya

akan membawa kesulitan sedangkan status quo terus-menerus mendatangkan hadiah. Pegawai dibayar sama tanpa memandang hasil. Dan sebagian besar organisasi bersifat monopoli. Sistem insentif pemerintah yang disebutkan harus diubah menjadi insentif dengan menciptakan konsekuensi atas kinerja yang dihasilkan.

3. Strategi Pelanggan memiliki pola yaitu menggeser sebagian pertanggungjawaban kepada pelanggan. Strategi ini memberi pilihan kepada pelanggan mengenai organisasi yang memberikan pelayanan dan menetapkan standar pelayanan pelanggan yang harus dipenuhi oleh organisasi-organisasi itu. Penciptaan pertanggungjawaban kepada pelanggan semakin menekan organisasi-organisasi pemerintah untuk memperbaiki hasil-hasil kinerja mereka, tidak sekedar mengelola sumber daya mereka. Strategi ini juga menciptakan informasi mengenai kepuasan pelanggan terhadap pelayanan dan hasil-hasil tertentu dari pemerintah, dan strategi ini memberi organisasi-organisasi pemerintah sasaran tujuan yang tepat yaitu meningkatnya kepuasan pelanggan.
4. Strategi Kontrol secara signifikan mendorong turun kekuasaan pengambilan keputusan melalui hierarki, dan kadang-kadang keluar ke kelompok masyarakat. Strategi ini menggeser bentuk pengendalian yang digunakan dan aturan-aturan yang rinci serta komando hierarkis ke misi bersama dan sistem yang menciptakan akuntabilitas kinerja. Strategi ini memberdayakan organisasi dengan mengendurkan cengkeraman badan kontrol pusat.
5. Strategi Budaya, yang menentukan budaya organisasi pemerintah yaitu mengenai nilai-nilai, norma, sikap, dan



harapan pegawai. Budaya sangat dipengaruhi oleh bagian dan yang lainnya yakni tujuan organisasi, sistem insentif, sistem pertanggungjawaban, dan struktur kekuasaannya. Ubahlah unsur-unsur ini maka budaya akan berubah, tetapi budaya tidak selalu berubah seperti yang apa yang diharapkan para pemimpinnya. Oleh karena itu, setiap organisasi yang telah menggunakan empat strategi lainnya akhirnya harus memutuskan mengubah budaya organisasinya

- Perbandingan Administrasi

Administrasi negara merupakan segenap proses penyelenggaraan negara sebagai suatu organisasi yang meliputi organ/lembaga-lembaga berikut fungsi masing-masing yang tumbuh dan hidup dalam suatu negara, dan semuanya itu diarahkan kepada pencapaian tujuan negara yang bersangkutan. Dalam usaha mencapai tujuan negara, setiap negara tidak menggunakan cara yang sama. Demikian cita-cita dan tuntutan dari segenap warga negara. Hal itu didasarkan pada kebutuhan masing-masing negara sebagai *konsekuensi logis* dari adanya perbedaan akan kebutuhan yang sangat mendesak (*force*) dari masing-masing negara di dunia ini. Maka dari itu pengaturan administrasi masing-masing negara memiliki perbedaan baik dalam cara pencapaian tujuan maupun dalam mempersiapkan alat pelengkap negara sebagai sarana pencapaian tujuan masing-masing. Perbedaan tersebut memunculkan adanya ilmu perbandingan administrasi negara.

Dalam studi perbandingan administrasi ada beberapa faktor yang akan diperbandingkan, biasanya dijumpai dalam sistem birokrasi yang merupakan badan administrasi (*administrative body*) sebab dalam kenyataannya, administrasi negara itu di negara-negara mana pun tidak sama. Hal itu disebabkan banyak faktor yang berlainan dari negara-negara bersangkutan. Adanya

perbedaan dan persamaan bergantung pada kondisi administrasi negara yang diterapkan setelah mendapat persesuaian dengan situasi negara yang bersangkutan. Peran serta politik negara sangat dominan disamping dapat menciptakan pola dasar kehidupan juga tujuan negara. Oleh sebab itu, maka birokrasi akan turut berperan serta dalam melaksanakan

## B. PEMBAHASAN

- **Inovasi Pelayanan Publik di Kota Surabaya**



Pemerintah Kota Surabaya melakukan inovasi dibidang pelayanan publik yaitu dengan membentuk Mal Pelayanan Publik yang dihuni oleh 4 instansi diantaranya Pemkot Surabaya, Polrestabes Surabaya, DJP Kanwil I Provinsi Jatim, dan PDAM. Pembentukan mal pelayanan publik ini dalam rangka memudahkan masyarakat Surabaya dalam mengurus segala macam bentuk perizinan. Mal pelayanan publik diharapkan dapat mengubah sistem pelayanan yang sebelumnya dikeluhkan pekerjaannya, kini menggunakan sistem elektronik bernama E-Government, dan bisa menjadi *Pilot Project* bagi kota-kota yang lain. Mal pelayanan publik melayani 164 perijinan dari 21 OPD diantaranya pengurusan SKCK, SIM, dan Surat Tanda Laporan Kehilangan di Kepolisian,

dan Pelayanan DJP Kanwil I Provinsi Jatim untuk mengurus NPWP, dan membayar pajak, pelayanan PDAM, pelayanan Kependudukan, seperti KTP, akte kelahiran, pindah datang, perizinan ketenagakerjaan dan perizinan perdagangan. Mal Pelayanan Publik menganut konsep pelayanan terpadu satu tempat yaitu di gedung Siola, dimana akan menjadi lebih bermanfaat apabila pelayanan Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap (UPTSA) memiliki tambahan perizinan. Mal Pelayanan Publik diharapkan bisa memudahkan masyarakat untuk mengurus banyak perizinan tanpa perlu berpindah-pindah tempat.

Pemkot Surabaya juga mengembangkan pelayanan berbasis mobile apps yang selaras dengan kemajuan teknologi, masyarakat bisa melakukan pengurusan SKRK, SIUP, dan TDP, termasuk juga pengurusan akta kelahiran, warga cukup menggunakan ponsel pintarnya untuk mengurus perizinan, sehingga masyarakat bisa mengurus dimana saja dan kapan saja, bisa menghemat waktu dan tenaga

- Inovasi Pelayanan Publik di Kabupaten Banyuwangi



Mal Pelayanan Publik (MPP) juga dibangun di Kabupaten Banyuwangi dan diresmikan pada 6 oktober 2017 dan memiliki 132 pelayanan didalam gedung berlantai tiga. Ada tiga kelompok

pelayanan yang terdapat di MPP Banyuwangi, pertama *quick service* yang dapat diselesaikan dalam satu hari tanpa tinjauan lapangan, seperti Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP). Kedua *self service* seperti mengecek Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dan melihat tata ruang. Dan yang ketiga, adalah *long service* seperti pembuatan Izin Mendirikan Bangunan (IMB). Selain itu juga ada pelayanan kemigrasian, pelayanan SIM, dan STNK, BPJS, KTP, perbankan, surat nikah, perpajakan, pembuatan SKCK, akte kelahiran, dan kematian, dan berbagai pelayanan publik lainnya. Masyarakat tidak perlu pergi ke beberapa instansi untuk mengurus satu keperluan, semuanya sudah disediakan dalam Mal Pelayanan Publik.

Mal pelayanan publik tidak hanya seputar pelayanan saja, tetapi juga terdapat fasilitas seperti pojok bacaan ruang bermain anak, dan konsultasi kesehatan gratis juga mengisi MPP Banyuwangi untuk memberikan rasa nyaman kepada masyarakat. Adanya Mal Pelayanan Publik pelayanan menjadi ringkas dan transparan, tidak ada pungutan tidak resmi sehingga meminimalisir adanya pungutan liar.

- Perbandingan inovasi pelayanan di Surabaya dengan Banyuwangi

Aspek	PP Kota Surabaya	PP Kab. Banyuwangi
	h aparatur pelayanan publik terbatas sehingga ada <i>shift</i> yang menyebabkan pelayanan lambat dan lama karena jumlah masyarakat	nya masa antrian sebelum mendapatkan pelayanan dari petugas yang ada dalam pengurusan surat. (esindonesia.co.id)

Aspek	PP Kota Surabaya	PP Kab. Banyuwangi
	yang membutuhkan pelayanan sangat banyak serta ditambah 15 loket yang ada, hanya 6 loket yang beroperasi. (MetroTVNews.com)	
h Pelayanan		
as	um, sentra produk UKM, Command Center 112 (Lantai 2), tempat pijat, foodcourt, co work	bacaan ruang bermain anak, dan konsultasi kesehatan gratis.
si terkait	ot Surabaya, Polrestabes Surabaya, DJP Kanwil I Provinsi Jatim, dan PDAM	1, Disdukcapil, BPJS, Kepolisian, Keimigrasian, Direktorat Jenderal Pajak Kementerian Keuangan, Kementerian Agama
Pelayanan	e Apps	Service, Self Service, Long Service,

### C. PENUTUP

- Kesimpulan

Administrasi dan birokrasi merupakan hal yang tidak bisa dihindari, dari manusia lahir hingga manusia mati membutuhkan administrasi dan birokrasi. Birokrasi dan administrasi memiliki tugas untuk melayani masyarakat, birokrasi sebagai pembuat kebijakan sedangkan administrasi sebagai pihak yang melaksanakan kebijakan tersebut. Administrasi karena berhubungan langsung dengan masyarakat, maka dalam keberjalanannya mengalami banyak perkembangan. Administrasi diawali dengan OPA, namun kemudian diganti dengan NPM karena dinilai OPA kaku dan lamban. NPM kemudian diganti menjadi NPS karena perspektif menganggap masyarakat sebagai pelanggan kurang pas, karena pada dasarnya pelayanan publik dilaksanakan secara demokratis. Paradigma NPS kemudian mengharuskan untuk adanya reformasi birokrasi dalam segala aspek organisasi pemerintah untuk menghasilkan pelayanan yang efektif, efisien, terciptanya administrasi yang sehat dan menjamin tercapainya tujuan pembangunan nasional. Implementasi model administrasi disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan masing-masing, sehingga dalam cara pencapaian tujuan maupun dalam mempersiapkan alat pelengkap negara juga berbeda. Kota Surabaya dan Kabupaten Banyuwangi merupakan dua wilayah di Indonesia yang sudah menerapkan NPS dan reformasi birokrasi lewat pembentukan Mal Pelayanan Publik (MPP) yaitu inovasi pelayanan terpadu satu atap. MPP yang ada di Surabaya dan Banyuwangi memiliki perbedaan administrasi, diantaranya SDM, jumlah pelayanan yang diberikan, fasilitas, instansi terkait, jenis pelayanan yang diberikan. Pada akhirnya, perbedaan administrasi yang ada bukan menjadi hal yang diperdebatkan karena memang disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan masing-masing daerah,

namun akan lebih baik jika perbedaan yang ada menjadi *brenchmarking* bagi administrator dan birokrat untuk mengambil *best practice* dari instansi atau unit yang lain.

## REFERENSI

Septawan, Ardiyan.2009.*Pengembangan Praktik Pelayanan Prima dalam Kebijakan Pemerintah*.Jurnal Ilmu Administrasi Negara, Volume 9, Nomor 2, Juli 2009 : 114-122

Martadisastra, Ukasah.2010.*Perbandingan Administrasi Negara*.Bandung : Nova

Syafiie, Inu Kencana.2010.*Ilmu Administrasi Publik*.Rineka Cipta

Indiahono, Dwiyanto.2009.*Perbandingan Administrasi Publik*.Yogyakarta : Gava Media

Yusriadi.2018.*Reformasi dalam Pelayanan Publik*.Yogyakarta : Deepublish



## **BIROKRASI KLASIK DAN PERDEBATAN KONSEP**

### **A. PENDAHULUAN**

Birokrasi merupakan instrumen penting dalam masyarakat modern yang kehadirannya tak mungkin terelakkan. Eksistensi birokrasi ini sebagai konsekuensi logis dari tugas utama negara (pemerintahan) untuk menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Negara dituntut terlibat dalam memproduksi barang dan jasa yang diperlukan oleh rakyatnya (*public goods and services*) baik secara langsung maupun tidak. Bahkan dalam keadaan tertentu negara yang memutuskan apa yang terbaik bagi rakyatnya. Untuk itu negara membangun sistem administrasi yang bertujuan untuk melayani kepentingan rakyatnya yang disebut dengan istilah birokrasi.

Birokrasi bagi sebagian orang dimaknai sebagai prosedur yang berbelit-belit, menyulitkan dan menjengkelkan. Namun bagi sebagian yang lain birokrasi dipahami dari perspektif yang positif yakni sebagai upaya untuk mengatur dan mengendalikan perilaku masyarakat agar lebih tertib. Ketertiban yang dimaksud adalah ketertiban dalam hal mengelola berbagai sumber daya yang mendistribusikan sumber daya tersebut kepada setiap anggota masyarakat secara berkeadilan.

Birokrasi dan politik bagai dua mata uang yang tidak akan pernah terpisahkan satu sama lain. Birokrasi dan politik memang merupakan dua buah institusi yang memiliki karakter yang sangat berbeda, namun harus selalu saling mengisi. Dua karakter yang berbeda antara dua institusi ini pada satu sisi memberikan sebuah ruang yang positif bagi apa yang disebut dengan sinergi, namun acapkali juga tidak dapat dipisahkan dengan aroma perselingkuhan.

Sementara birokrasi adalah sebuah institusi yang mapan dengan segala sumber dayanya, namun pada lain sisi sistem kenegaraan mensyaratkan politik masuk sebagai aktor yang mengepalai birokrasi melalui mekanisme politik formal. Oleh karena itu, birokrasi pemerintah tidak bisa dilepaskan dari kegiatan politik. Pada setiap gugusan masyarakat yang membentuk tata pemerintahan formal, tidak bisa dilepaskan dari aspek politik.

Pada gilirannya, birokrasi mau tidak mau harus rela dikepalai oleh mereka yang umumnya bukan berasal dari kalangan birokrasi. Artinya, kepentingan politik dengan sendirinya akan turut bermain dalam sistem penyelenggaraan pemerintah. Persoalan yang mengemuka adalah mampukah kepala daerah memberikan peluang kepada birokrasi yang dipimpinnya dengan arif untuk tetap mengikuti kaidah demokrasi yang normatif.

## **B. TEORI ORGANISASI**

Menurut Ernest Dale organisasi adalah suatu proses perencanaan yang meliputi penyusunan, pengembangan, dan pemeliharaan suatu struktur atau pola hubungan kerja dari orang-orang dalam suatu kerja kelompok. Sementara Menurut Cyril Soffer organisasi adalah perserikatan orang-orang yang masing-masing diberi peran tertentu dalam suatu system kerja dan pembagian dalam mana pekerjaan itu diperinci menjadi tugas-tugas, dibagikan kemudian digabung lagi dalam beberapa bentuk hasil.

Menurut Kast & Rosenzweig organisasi adalah sub sistem teknik, sub sistem struktural, sub sistem psikososial dan sub system manajerial dari lingkungan yang lebih luas dimana ada kumpulan orang-orang berorientasi pada tujuan.

### 1) Teori Organisasi Klasik

Teori ini biasa disebut dengan “teori tradisional” atau disebut juga “teori mesin”. Berkembang mulai 1800-an (abad 19). Dalam teori ini organisasi digambarkan sebuah lembaga yang tersentralisasi dan tugas-tugasnya terspesialisasi serta memberikan petunjuk mekanistik struktural yang kaku tidak mengandung kreatifitas.

Dalam teori ini organisasi digambarkan seperti toet piano dimana masing-masing nada mempunyai spesialisasi dimana apabila tiap nada dirangkai maka akan tercipta lagu yang indah begitu juga dengan organisasi.

Dikatakan teori mesin karena organisasi ini menganggap manusia bagaikan sebuah onderdil yang setiap saat bisa dipasang dan diganti sesuai kehendak pemimpin.

Teori klasik berkembang dalam tiga aliran sebagai berikut :

#### 1. Teori Birokrasi

Dikemukakan oleh “Max Weber” dalam buku “The Protestant Ethic and Spirit of Capitalism” dan “The Theory of Social and Economic Organization”. Istilah birokrasi berasal dari kata legal rasional. “Legal” disebabkan adanya wewenang dari seperangkat aturan prosedur dan peranan yang dirumuskan secara jelas. Sedangkan “Rasional” karena adanya penetapan tujuan yang ingin dicapai.

#### 2. Teori Administrasi

Teori ini dikembangkan oleh Henry Fayol, Lyndall Urwick dari Eropa dan James D. Mooney, Allen Reily dari Amerika.

Henry Fayol (1841-1925): seorang industrialis asal perancis tahun 1916 menulis sebuah buku "*admistration industrtrielle et generale*" diterjemahkan dalam bahasa inggris 1926 dan baru dipublikasikan di amerika 1940.

### 3. Manajemen Ilmiah

Dikembangkan tahun 1900 oleh Frederick Winslow Taylor. Manajemen ilmiah adalah penerapan metode ilmiah pada studi, analisa dan pemecahan masalah organisasi" atau "Seperangkat mekanisme untuk meningkatkan efesiensi kerja".

F.W. Taylor menuangkan ide dalam tiga makalah: "Shop Management", "The Principle Oif Scientific Management" dan "Testimony before the Special House Comitte". Dari tiga makalah tersebut lahir sebuah buku "Scientific Management".

Berkat jasa-jasa yang sampai sekarang konsepnya masih dipergunakan pada praktek manajemen modern maka F.W. Taylor dijuluki sebagai "BAPAK MANAJEMEN ILMIAH".

### 2) Teori Neoklasik

Aliran yang berikutnya muncul adalah aliran Neoklasik disebut juga dengan "Teori Hubungan manusiawi". Teori ini muncul akibat ketidakpuasan dengan teori klasik dan teori merupakan penyempurnaan teori klasik. Teori ini menekankan pada "pentingnya aspek psikologis dan social karyawan sebagai individu ataupun kelompok kerja".

Salah tokoh neoklasik pencetus "Psikologi Industri". Hugo menulis sebuah buku "Psychology and Industrial Effeciency" tahun 1913. Buku tersebut merupakan jembatan antara manajemen ilmiah dan neoklasik. Inti dari pandangan Hugo adalah menekankan adanya perbedaan karekteristik individu dalam organisasi dan

mengingatkan adanya pengaruh faktor sosial dan budaya terhadap organisasi.

Munculnya teori neoklasik diawali dengan inspirasi percobaan yang dilakukan di Pabrik Hawthorne tahun 1924 milik perusahaan Western Electric di Cicero yang disponsori oleh Lembaga Riset Nasional Amerika. Percobaan yang dilakukan Elton Mayo seorang riset dari Western Electric menyimpulkan bahwa pentingnya memperhatikan insentif upah dan Kondisi kerja karyawan dipandang sebagai factor penting peningkatan produktifitas.

### 3) Teori Modern

Teori ini muncul pada tahun 1950 sebagai akibat ketidakpuasan dua teori sebelumnya yaitu klasik dan neoklasik. Teori Modern sering disebut dengan teori “Analisa Sistem” atau “Teori Terbuka” yang memadukan antara teori klasik dan neokalsi. Teori Organisasi Modern melihat bahwa semua unsure organisasi sebagai satu kesatuan yang saling bergantung dan tidak bisa dipisahkan. Organisasi bukan system tertutup yang berkaitan dengan lingkungan yang stabil akan tetapi organisasi merupakan system terbuka yang berkaitan dengan lingkungan dan apabila ingin survivel atau dapat bertahan hidup maka ia harus bisa beradaptasi dengan lingkungan.

- Konsep Birokrasi

Sejauh ini, birokrasi menunjuk pada empat pengertian, yaitu: *Pertama*, menunjuk pada kelompok pranata atau lembaga tertentu. Pengertian ini menyamakan birokrasi dengan biro. *Kedua*, menunjuk pada metode khusus untuk pengalokasian sumberdaya dalam suatu organisasi besar. Pengertian ini berpadanan dengan istilah pengambilan keputusan birokratis. *Ketiga*, menunjuk pada “kebiroan” atau mutu yang membedakan antara biro-biro dengan

jenis-jenis organisasi lain. Pengertian ini lebih menunjuk pada sifat-sifat statis organisasi (Downs, 1967 dalam Thoha, 2003). *Keempat*, sebagai kelompok orang, yakni orang-orang yang digaji yang berfungsi dalam pemerintahan (Castle, Suyatno, dan Nurhadiantomo, 1983).

Dalam kehidupan sehari-hari istilah birokrasi setidaknya tidaknya dimaknai sebagai berikut (Albrow dalam Zauhar, 1996) :

1. *Bureaucracy as Rational Organization*

Birokrasi sebagai Organisasi Rasional. Dalam pengertian ini birokrasi dimaknai sebagai suatu organisasi yang rasional dalam melaksanakan setiap aktivitasnya. Setiap tindakan birokrasi hendaknya mengacu pada pertimbangan-pertimbangan rasional

2. *Bureaucracy as Rule by Official*

Birokrasi sebagai Aturan yang dijalankan oleh para pejabat. Birokrasi merupakan seperangkat aturan yang dijalankan oleh para pejabat dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat. Aturan-aturan itu dibuat guna mempermudah proses pelayanan publik. Namun pada kenyataannya aturan tersebut sering disalahgunakan demi kepentingan pejabat yang bersangkutan. Akibatnya masyarakat menjadi antipati dengan berbagai aturan yang dibuat oleh pejabat publik dan cenderung tidak ditaati.

3. *Bureaucracy as Organizational Ineficiency*

Birokrasi sebagai Pemborosan yang dilakukan oleh organisasi. Pemborosan (*ineficiency*) yang dimaksudkan adalah pemborosan dalam segi waktu, tenaga, finansial maupun sumber daya lainnya. Seringkali niat baik birokrasi untuk memberikan layanan yang efisien justru berbalik menjadi layanan yang tidak efisien dan mengecewakan masyarakat. Karena itu masyarakat menjadi apatis terhadap berbagai slogan efisiensi yang disampaikan oleh aparat birokrasi. Semangat debirokratisasi

menjadi tidak bermakna karena tidak diimbangi dengan sikap dan perilaku para pejabat yang tidak konsisten dan konsekuen dengan pernyataannya. Birokrasi justru dianggap sebagai tempat bersarangnya berbagai penyakit organisasi modern seperti pembengkakan pegawai, biaya tinggi dan sulit beradaptasi dengan lingkungannya.

#### 4. *Bureaucracy as Public Administration*

Birokrasi sebagai Administrasi Publik. Birokrasi dalam hal ini disama artikan dengan administrasi publik. Administrasi Publik adalah proses pengelolaan sumber daya publik untuk dimanfaatkan bagi kepentingan masyarakat. Birokrasi adalah unsur pelaksana dari administrasi publik agar tujuan pelayanan kepada masyarakat tercapai secara efektif, efisien dan rasional.

#### 5. *Bureaucracy as Administration by Officials*

Birokrasi sebagai Administrasi yang dilaksanakan oleh para pegawai. Dalam hal ini pemahaman terhadap makna birokrasi hampir sama dengan *bureaucracy as rule by official* dan *bureaucracy as public administration*.

#### 6. *Bureaucracy as the Organization*

Birokrasi sebagai Organisasi. Organisasi yang dimaksudkan adalah organisasi memiliki struktur dan aturan-aturan yang jelas dan formal. Organisasi merupakan suatu sistem kerjasama yang melibatkan banyak orang, dimana setiap orang mempunyai peran dan fungsi serta tugas yang saling mendukung demi tercapainya tujuan organisasi. Organisasi sebagai sistem kerjasama berarti: (a) sistem mengenai pekerjaan-pekerjaan yang dirumuskan secara baik, dimana masing-masing mengandung wewenang, tugas dan tanggung jawab yang memungkinkan setiap orang dapat bekerjasama secara efektif; (b) sistem penugasan pekerjaan

kepada orang-orang berdasarkan kekhususan bidang kerja masing-masing; (c) sistem yang terencana dari suatu bentuk kerjasama yang memberikan peran tertentu untuk dilaksanakan kepada anggotanya.

#### 7. *Bureaucracy as Modern Society*

Birokrasi merupakan ciri dari masyarakat modern. Bagi masyarakat modern keberaturan merupakan sebuah kemestian. Keberaturan itu dapat dicapai jika dilaksanakan oleh suatu institusi formal yang dapat mengendalikan perilaku menyimpang masyarakat. Institusi formal itu adalah birokrasi.

Secara etimologi Birokrasi berasal dari istilah 'buralist' yang dikembangkan oleh Reiheer von Stein pada 1821, kemudian menjadi 'bureaucracy' yang akhir-akhir ini ditandai dengan cara-cara kerja yang rasional, impersonal dan legalistik (Thoha, 1995 dalam Hariyoso, 2002).

Birokrasi menurut Evers dalam Zauhar (1996) dapat diklasifikasikan ke dalam tiga kategori yaitu:

1. Birokrasi dipandang sebagai rasionalisme prosedur pemerintahan dan aparat administrasi publik. Makna ini adalah sejalan dengan ide Weber tentang birokrasi, dan oleh Evers dinamakan Birokrasi Weber (BW).
2. Birokrasi dipandang sebagai bentuk organisasi yang membengkak dan jumlah pegawai yang besar. Konsep inilah yang sering disebut *Parkinson Law*.
3. Birokrasi dipandang sebagai perluasan kekuasaan pemerintah dengan maksud mengontrol kegiatan masyarakat. Oleh Evers (dalam Zauhar) disebut Orwelisasi.



Dengan demikian maka istilah birokrasi dalam masyarakat dimaknai secara diametral (bertentangan satu sama lain yang tidak mungkin mencapai titik temu) :

1. Secara Positif: Birokrasi sebagai alat yang efisien dan efektif untuk mencapai tujuan tertentu. Dengan adanya alat yang efisien dan efektif ini maka tujuan suatu organisasi (privat maupun publik) lebih mudah tercapai.
2. Secara Negatif: Birokrasi sebagai alat untuk memperoleh, mempertahankan dan melaksanakan kekuasaan. Birokrasi adalah sesuatu yang penuh dengan kekakuan (*inflexibility*) dan kemandegan struktural (*structural static*), tatacara yang berlebihan (*ritualism*) dan penyimpangan sasaran (*perversion goals*), sifat pengabaian (*alienation*) serta otomatis (*automatism*) dan menutup diri terhadap perbedaan pendapat (*constrain of dissent*). Birokrasi seperti ini menurut Marx bersifat parasitik dan eksploitatif.

Dengan demikian maka birokrasi dapat juga dimaknai sebagai suatu sistem kerja yang berlaku dalam suatu organisasi (baik publik maupun swasta) yang mengatur secara ke dalam maupun keluar. Mengatur ke dalam berarti berhubungan dengan hal-hal yang menyangkut hubungan atau interaksi antara manusia dalam organisasi juga antara manusia dengan sumber daya organisasi lainnya. Sedangkan mengatur keluar berarti berhubungan dengan interaksi antara organisasi dengan pihak lain baik dengan lembaga lain maupun dengan individu-individu.

Konsep birokrasi sesungguhnya berupaya mengaplikasikan prinsip-prinsip organisasi yang dimaksudkan untuk memperbaiki efisiensi administrasi, meskipun birokrasi yang keterlaluan seringkali justru menimbulkan efek yang tidak baik. Mouzelis

menambahkan bahwa dalam birokrasi terdapat aturan-aturan yang rasional, struktur organisasi dan proses berdasar pengetahuan teknis dan dengan efisiensi yang setinggi-tingginya. Di samping diberikan makna yang cukup positif tersebut, birokrasi juga sering dimaknai secara negatif. Dalam perspektif yang negatif ini birokrasi dimaknai sebagai sebagai suatu proses yang berbelit-belit, waktu yang lama, biaya yang mahal dan menimbulkan keluhan kesah yang pada akhirnya ada anggapan bahwa birokrasi itu tidak efisien dan bahkan tidak adil.

Biasanya masalah administrasi yang kompleks dan ruwet terdapat pada organisasi besar, seperti organisasi pemerintahan. Akan tetapi, sebenarnya birokrasi tidak dibatasi hanya pada institusi sektor publik saja. Serikat Dagang, Universitas, dan LSM merupakan contoh birokrasi di luar pemerintahan

#### Fungsi dan Peran Birokrasi

1. Melaksanakan pelayanan publik
2. Pelaksana pembangunan yang profesional
3. Perencana, pelaksana, dan pengawas kebijakan.
2. Alat pemerintah untuk melayani kepentingan masyarakat dan bukan merupakan bagian dari kekuatan politik (netral)

#### Tujuan Birokrasi

1. Sejalan dengan tujuan pemerintahan
2. Melaksanakan kegiatan dan program demi tercapainya visi dan misi pemerintah dan negara
3. Melayani masyarakat dan melaksanakan pembangunan dengan netral dan professional
4. Menjalankan manajemen pemerintahan, mulai dari perencanaan, pengawasan, evaluasi, koordinasi, sinkronisasi, represif, prefentif, antisipatif, resolusi, dll.

- Teori Birokrasi Max Weber

Max Weber adalah seorang sosiolog besar asal Jerman yang pemikirannya tentang birokrasi telah menjadi sangat klasik dalam literatur akademis, Weber menggunakan istilah birokratisasi untuk menjelaskan semakin luasnya penerapan prinsip-prinsip birokrasi dalam berbagai organisasi dan institusi modern.

Menurut Weber dalam Miftah Thoha ( 2010 : 17-18 ), tipe ideal birokrasi yang rasional itu dilakukan dalam cara-cara sebagai berikut :

1. Individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya. Pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya.
2. Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hierarki dari atas ke bawah dan ke samping. Konsekuensinya ada jabatan atasan dan bawahan, dan ada pula yang menyandang kekuasaan lebih besar dan ada yang lebih kecil.
3. Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama lainnya.
4. Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan. Uraian tugas (*job description*) masing-masing pejabat merupakan domain yang menjadi wewenang dan tanggung jawab yang harus dijalankan sesuai dengan kontrak.
5. Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetitif.

6. Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiun sesuai dengan tingkatan hierarki jabatan yang disandangnya. Setiap pejabat bisa memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginannya dan kontraknya bisa diakhiri dalam keadaan tertentu.
7. Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merit sesuai dengan pertimbangan yang objektif.
8. Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan *resources* instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya.
9. Setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin.

Weber dalam Harbani Pasolong ( 2007 : 72 ), menyusun karakteristik birokrasi menjadi 7, sebagai berikut:

1. Spesialisasi pekerjaan, yaitu semua pekerjaan dilakukan dalam kesederhanaan, rutinitas, dan mendefinisikan tugas dengan baik.
2. Hierarki kewenangan yang jelas, yaitu sebuah struktur multi tingkat yang formal, dengan posisi hierarki atau jabatan, yang memastikan bahwa setiap jabatan yang lebih rendah berada dibawah supervise dan control dari yang lebih tinggi.
3. Formalisasi yang tinggi, yaitu semua anggota organisasi diseleksi dalam basis kualifikasi yang didemonstrasikan dengan pelatihan, pendidikan, atau latihan formal.
4. Pengambilan keputusan mengenai penempatan pegawai yang didasarkan atas kemampuan, yaitu pengambilan keputusan tentang seleksi dan promosi

didasarkan atas kualifikasi teknik ,kemampuan dan prestasi para calon.

5. Bersifat tidak pribadi (impersonalitas), yaitu sanksi-sanksi diterapak secara seragam dan tanpa perasaan pribadi untuk menghindari keterlibatan denga kepribadian individual dan preferensi pribadi para anggota.
6. Jejak karier bagi para pegawai, yaitu para pegawai diharapkan mengejar karier dalam organisasi. Sebagai imbalan atas komitmen terhadap karier tersebut, para pegawai mempunyai masa jabatan, artinya mereka akan dipertahankan meskipun mereka kehabisan tenaga atau jika kepandaiannya tidak terpakai lagi.
7. Kehidupan organisasi yang dipisahkan dengan jelas dari kehidupan pribadi , yaitu pejabat tidak bebas menggunakan jabatan nya untuk keperluan pribadinya termasuk keluarganya.

Weber juga menyatakan, birokrasi itu sistem kekuasaan, di mana pemimpin (superordinat) mempraktekkan kontrol atas bawahan (subordinat). Sistem birokrasi menekankan pada aspek “disiplin.” Sebab itu, Weber juga memasukkan birokrasi sebagai sistem legal-rasional. Legal oleh sebab tunduk pada aturan-aturan tertulis dan dapat disimak oleh siapa pun juga. Rasional artinya dapat dipahami, dipelajari, dan jelas penjelasan sebab-akibatnya.

Hingga kini, pengertian orang mengenai birokrasi sangat dipengaruhi oleh pandangan-pandangan Max Weber di atas. Dengan modifikasi dan penolakan di sana-sini atas pandangan Weber, analisis birokrasi mereka lakukan.

Secara rinci Weber menjelaskan bahwa birokrasi mempunyai 15 karakteristik ideal, yaitu: 1) kekuasaan dimiliki oleh jabatan dan bukan pemegang jabatan; 2) otoritas ditetapkan

melalui aturan-aturan organisasi; 3) tindakan organisasi bersifat impersonal, melibatkan eksekusi atas kebijakan publik; 4) tindakan organisasi dikerangkai oleh sistem pengetahuan yang disipliner; 5) aturan dikodifikasi secara formal; 6) aturan preseden dan abstrak menjadi standar bagi tindakan organisasi; 7) spesialisasi; 8) batasan yang tegas antara tindakan birokratis dengan tindakan partikular menentukan legitimasi dari tindakan; 9) pemisahan fungsional dari tugas-tugas yang diikuti oleh struktur otoritas formal; 10) kekuasaan yang didelegasikan via hierarki; 11) delegasi kekuasaan diekspresikan dalam istilah tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab yang ditetapkan melalui kontrak; 12) kualitas yang dibutuhkan untuk mengisi posisi diukur dengan pengakuan kredensial formal (ijazah, sertifikat, dsb); 13) struktur karir dan promosi, baik atas dasar senioritas maupun prestasi; 14) posisi yang berbeda dalam hierarki akan menerima pembayaran yang berbeda; dan 15) sentralisasi koordinasi, komunikasi, dan kontrol.

- Batasan Birokrasi Menurut Max Weber

Max Weber meyakini akan birokrasi adalah sebuah hal yang penting yang di dalamnya banyak memiliki akan sebuah karakteristik yang seperti ketepatan, kesinambungan, disiplin, kekerasan, reabilitas yang mana di dalamnya saling bersangkut paut atau relevan yang menjadikan secara teknis merupakan bentuk organisasi yang paling memuaskan, baik itu berupa para pemegang otoritas dan yang terpenting bekepentingan untuk orang banyak. hingga meyakini bahwa birokrasi haruslah benar-benar ada. dan birokrat harus memiliki kekuasaan, namun Weber menolak upaya identifikasi apapun antara birokrasi dengan kekuasaan pejabat. ia mengatakan dengan adanya sifat membedakan antara kekuasaan dan otoritas akan menuju kepada suatu kesimpulan

yang penting bahwa pejabat-pejabat yang dipilih sesungguhnya bukanlah birokrasi itu sendiri.

Di sini kita dapat melihat permasalahan dan juga bagaimana cara mencegah kecenderungan yang melekat pada birokrasi itu. yakni akumulasi kekuasaan dari suatu kedudukan yang mengontrol suatu kebijakan dan tindakan organisasi yang harus dilayani. atas persoalan tersebut Weber mempertimbangkan sejumlah besar mekanisme untuk membatasi hal tersebut umumnya pada birokrasi, mekanisme tersebut dikelompokkan menjadi lima kategori pokok :

1. Kolegialitas

Birokrasi dalam arti bahwa masing-masing tahapan hirarki jabatan seseorang dan hanya satu orang yang memiliki tanggung jawab untuk mengambil suatu keputusan. seandainya benar bahwa segera setelah orang lain terlibat dalam keputusan itu, maka sejak itulah prinsip kolegial terlaksana.

2. Pemisahan Kekuasaan

Birokrasi mencakup pembagian tugas dalam lingkup fungsi yang relatif berbeda. pemisahan kekuasaan berarti pembagian tanggung jawab terhadap fungsi yang sama antara kedua badan tersebut. untuk mencapai suatu keputusan bagaimanapun memerlukan kompromi antara badan tersebut.

3. Administrasi Amatir

Apabila suatu pemerintahan tidak menggaji para pegawai administratif, maka pemerintahan seperti ini akan menjadi suatu ketergantungan pada orang-orang yang memiliki sumber-sumber yang memungkinkan mereka menghabiskan waktu dalam kegiatan tak-tergaji. orang-orang seperti inilah harus memiliki penghargaan publik yang memadai untuk meraih

kepercayaan umum.sistem seperti ini dapat diukur berdasarkan tuntutan akan keahlian yang di perlukan oleh masyarakat modern itu sendiri.

#### 4. Demokrasi Langsung

Terjadinya demokrasi langsung biasanya adanya masa jabatan yang singkat yang pemilihannya oleh sedikit oarang.namun semuanya dimaksudkan untuk melayani tujuan tertentu.biasanya terjadi di dalam organisasi-organisai kecil,seperti dalam beberapa bentuk pemerintahan lokal,dan terdapat metode yang layak bagi administrasi tersebut.dan di sini juga perlu dibutuhkan orang-orang yang berkeahlian sebagai pembuat keputusan.

#### 5. Representasi atau Perwakilan

Tuntutan untuk seorang pemimpin yang mewakili penganutnya bukanlah sesuatu hal yang baru.para pemimpin baik yang khrismatik maupun tradisional.hal yang baru di negara modern adalah perlunya kehadiran badan-badan perwakilan yang kolegial.yang anggotanya dipilih melalui pemungutan suara dan bebas memberi keputusan setta memegang tuguh sebuah otoritas.sistem seperti inilah yang tidak dapat di jelaskan kecuali dalam kaitannya dengan beroperasinya partai-partai politik.

Weber berpendapat parlemen yang bebas di sebuah negara modern inilah yang akan menjadikan sebagai komponen vital untuk mewujudkan kepentingan-kepentingan yang berbeda yang biasa di sebut ekonomi kapitalistik.

Selain pendapat Weber, ada pula pendapat lain mengenai batasan-batasan birokrasi, yakni :



1. *Specialization an elaborate* (adanya spesialisasi, mengelaborasi pembagian kerja)
2. *Division of labor hierarchy of positions* (adanya posisi yang hirarkis)
3. *Technical competence as the chief criterion for hiring and promotion* (adanya kompetensi teknis bagi kriteria pimpinan berkenaan dengan kontrak jabatan dan promosi)
4. *Written rules and regulations* (adanya aturan dan hukum tertulis)
5. *Impersonality* (adanya impersonalitas)
6. *Formal, written communication* (adanya komunikasi secara tertulis (surat-menyurat)

Setelah melihat batasan-batasan birokrasi menurut Weber, Weber juga mengemukakan tentang tipe ideal birokrasi, yaitu:

1. Kegiatan-kegiatan yang diperlukan untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi dibagi di dalam cara tertentu sebagai tugas-tugas jabatan.
2. Pengorganisasian jabatan-jabatan mengikuti prinsip hirarki, yaitu jabatan yang lebih rendah berada di bawah pengawasan atau pimpinan dari jabatan yang lebih atas.
3. Operasi-operasi atau pelaksanaan kegiatan, dikendalikan oleh suatu sistem peraturan yang konsisten dan pelaksanaan dari peraturan-peraturan ini terhadap kejadian atau kasus-kasus tertentu.
4. Pejabat yang ideal dalam suatu birokrasi melaksanakan kewajiban di dalam semangat *formalistic impersonality* (formil non pribadi)
5. Penempatan kerja di dalam organisasi birokrasi didasarkan pada kualifikasi teknis dan dilindungi terhadap pemberhentian sewenang-wenang

6. Pengalaman menunjukkan bahwa tipe birokrasi yang murni dari suatu organisasi administrasi dilihat dari penglihatan teknis akan dapat memenuhi efisiensi tingkat tertinggi.

### **C. PENUTUP**

- Kesimpulan

Pada intinya birokrasi yang ideal adalah birokrasi yang memiliki pertanggung jawaban kepada publik. Birokrasi harus mampu melayani publik dengan baik karena birokrasi merupakan alat negara dimana negara sendiri adalah milik rakyat dan dibentuk oleh rakyatnya.

Untuk membentuk birokrasi yang ideal Indonesia tidak harus mencontoh sistem birokrasi seperti yang ada di luar negeri, karena birokrasi yang di luar negeri belum tentu cocok diterapkan di Indonesia. Oleh karena itu birokrasi di Indonesia perlu belajar dengan baik untuk menentukan sistem yang baik bagi negaranya.

Apalagi, jika dibandingkan dengan teori karakteristik birokrasi ideal Weber dan juga birokrasi birokrasi yang ada di luar negeri maka indonesia masih jauh dan perlu melakukan perbaikan demi tercapainya birokrasi yang ideal. Birokrasi yang ada belum bisa menjalankan fungsi fungsi yang sebagaimana telah di ungkapkan dalam makalah ini, wewenang yang diberikan tampak kabur dan tanggung jawab yang diberikan juga tampak diabaikan.

## REFERENSI

- T, Yeremias.2009.*Administrasi Publik, Konsep dan teori*.Penerbit Gava Media : Yogyakarta
- Leaf let.2012.*Konsep Pelayanan Birokrasi*.Makassar: IMM Fisip Universitas Muhammadiyah Makassar
- Pasolong, Harbani.2010.*Teori Administrasi Publik*.Bandung : Penerbit Alvabeta
- Pramusinto, Agus.2009.*Governance Reform di Indonesia*.Penerbit Gava Media : Yogyakarta
- Pramusinto, Agus.2009.*Reformasi Birokrasi Kepemimpinan dan Pelayanan Publik*.Penerbit Gava Media : Yogyakarta
- Albrow, Martin.1989.*Birokrasi*. alih bahasa M Rusli Karim dan Totok Daryanto.Yogyakarta: Tiara Wacana.